



N° 3805

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

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

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 2012** (n° 3775),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 30

OUTRE-MER

Rapporteur spécial : M. Claude BARTOLONE

Député

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE	5
INTRODUCTION	7
I.– LES CRÉDITS DE LA MISSION DOIVENT FINANCER DES MESURES SPÉCIFIQUES À L'OUTRE-MER	11
A.– REMARQUES GÉNÉRALES	11
1.– Les crédits demandés pour 2012 sont en léger décalage par rapport aux crédits prévus par la programmation triennale.....	11
2.– Les crédits de la mission <i>Outre-mer</i> seront affectés part le plan gouvernemental de réduction des dépenses publiques.....	12
B.– LE PROGRAMME EMPLOI OUTRE-MER	13
1.– L'action <i>Soutien aux entreprises</i>	14
<i>a) Si la dette de l'État au titre de la compensation des exonérations de charges sociales semble en voie de résorption, l'efficacité du dispositif continue de susciter des interrogations</i>	14
<i>b) Les crédits destinés à l'aide au fret sont partiellement redéployés vers l'aide à la rénovation hôtelière</i>	16
2.– L'action <i>Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle</i>	20
<i>a) Initialement prévu pour 2012, le doublement des volontaires du service militaire adapté a été repoussé à 2014</i>	20
<i>b) Opérateur du programme Emploi outre-mer, LADOM met en œuvre le passeport mobilité « formation professionnelle »</i>	21
C.– LE PROGRAMME CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER	23
1.– L'action <i>Logement</i>	23
<i>a) En matière d'amélioration de l'habitat, de nouveaux outils ont été institués par une loi de 2011</i>	23
<i>b) La politique d'accession à la propriété a rencontré des difficultés</i>	25
<i>c) Partiellement financée par la défiscalisation, la construction de logements sociaux se heurte au manque de disponibilité foncière</i>	25
2.– L'action <i>Aménagement du territoire</i>	26
<i>a) L'action finance essentiellement les opérations contractualisées entre l'État et les collectivités ultramarines</i>	27
<i>b) La montée en charge du fonds mahorais de développement économique, social et culturel se poursuit</i>	28
<i>c) La fonction de commissaire au développement endogène continue de susciter des interrogations</i>	28
3.– L'action <i>Continuité territoriale</i> finance essentiellement le fonds de continuité territoriale.....	29

4.– L'action <i>Sanitaire, social, culture, jeunesse et sport</i> pourrait être ventilée sur d'autres missions du budget général	31
5.– Financé depuis l'action <i>Collectivités territoriales</i> , le soutien à la reconversion de l'économie polynésienne a été réformé en 2011.....	32
6.– L'action <i>Insertion économique et coopération régionales</i>	33
7.– De nouveaux programmes seront lancés depuis l'action <i>Fonds exceptionnel d'investissement</i>	34
8.– L'action <i>Appui à l'accès aux financements bancaires</i>	34
II.– LE SOUTIEN DE L'ÉTAT À L'OUTRE-MER PASSE ESSENTIELLEMENT PAR LA DÉPENSE FISCALE	35
A.– LES DÉPENSES FISCALES, DONT LE MONTANT EST SUPÉRIEUR À CELUI DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES, SERONT PARTIELLEMENT RÉFORMÉES EN 2012	35
1.– Le montant des dépenses fiscales rattachées à titre principal à la mission <i>Outre-mer</i> est supérieur à celui des crédits budgétaires	35
2.– Le projet de loi de finances pour 2012 prévoit de réduire ou de supprimer certaines de ces dépenses fiscales.....	37
<i>a) Un premier train de mesures a été pris en loi de finances pour 2011</i>	37
<i>b) De nouvelles dispositions sont prévues dans le projet de loi de finances pour 2012</i>	39
B.– LA « PRÉFÉRENCE POUR LA DÉPENSE FISCALE » PEINE À TROUVER DES JUSTIFICATIONS	40
1.– Les dépenses fiscales, et tout particulièrement la défiscalisation « Girardin », font l'objet de critiques nourries	40
<i>a) L'évaluation des dépenses fiscales est pour l'heure défailante</i>	40
<i>b) Le coût de la défiscalisation est supérieur à celui d'un subventionnement budgétaire</i>	40
<i>c) Le manque de transparence de la défiscalisation est régulièrement souligné</i>	42
2.– Un nouveau dispositif de défiscalisation du logement social, qui n'est pas exempt de critiques, a pourtant été créé par la LODEOM	42
<i>a) Complexe et coûteuse, la défiscalisation du logement social a suscité des craintes</i>	42
<i>b) Le contrôle sur pièces et sur place mené par le Rapporteur spécial n'a pas permis de lever tous les doutes</i>	44
3.– L'articulation entre dépenses budgétaires et dépenses fiscales mériterait la réalisation d'une étude d'ensemble	48
EXAMEN EN COMMISSION	49
ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	53

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires. À cette date, 97,5 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial.

SYNTHÈSE

Les crédits demandés pour 2012 sur la mission *Outre-mer* s'élèvent à 2,18 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 2 milliards d'euros en crédits de paiement, soit une progression de respectivement 1,1 et 2,7 % par rapport à 2011. Dans le cadre du plan de réduction des dépenses publiques annoncé par le Premier ministre, les crédits de la mission devraient être réduits d'une cinquantaine de millions d'euros, par amendement gouvernemental.

Ces crédits, qui représentent seulement 12,5 % de l'effort global de l'État en faveur des collectivités ultramarines, sont inférieurs aux dépenses fiscales rattachées à la mission (un peu moins de 3 milliards d'euros en 2012). Après une première réduction des dépenses fiscales en loi de finances pour 2011, le présent projet de loi de finances propose d'une part de supprimer l'abattement du tiers dont bénéficient au titre de l'impôt sur les sociétés les résultats réalisés outre-mer, d'autre part de soumettre à un nouveau « coup de rabot » de 10 % la réduction d'impôt sur le revenu à laquelle ouvre droit la réalisation outre-mer d'investissements locatifs ou productifs (régime dit « Girardin »).

Si le Rapporteur spécial est loin d'être par principe favorable à la dépense fiscale, il convient de veiller à ne pas réduire le soutien de l'État outre-mer, *a fortiori* dans un contexte de crise économique et de tensions sociales, en particulier à Mayotte.

Ce soutien serait plus efficace, pour un coût égal, s'il était assuré par des dépenses budgétaires. Tel est particulièrement le cas s'agissant de la défiscalisation du logement social ; le Rapporteur spécial a procédé à un contrôle sur pièces et sur place de ce dispositif, qui n'a pas permis de lever toutes les interrogations suscitées depuis sa création par la loi pour le développement économique des outre-mer (LODEOM).

Le **programme *Emploi outre-mer*** finance essentiellement la compensation des exonérations de charges patronales. Si la dette de l'État auprès des organismes de sécurité sociale semble en voie de résorption, l'efficacité du dispositif fait débat.

Le décret d'application de l'aide au fret a fini par être publié, mais la mesure peine à rencontrer son public, à tel point que les crédits afférents sont partiellement redistribués vers l'aide à la rénovation hôtelière.

Annoncé par le Président de la République pour 2012, le doublement des effectifs du service militaire adapté sera effectif en 2014 seulement.

Le **programme *Conditions de vie outre-mer***, assez composite, finance notamment :

- la politique du logement outre-mer, notamment la réhabilitation de l'habitat insalubre, pour laquelle une loi de 2011 a créé de nouveaux outils ;

- la continuité territoriale, dont la réforme par la LODEOM commence à produire ses effets ;

- l'aide à la reconversion de l'économie polynésienne, profondément réformée en loi de finances pour 2011.

INTRODUCTION

● **Au cours de l'année 2010, l'économie ultramarine – entrée dans la crise économique mondiale plus tard que la métropole, comme souvent – n'a pas connu d'embellie.**

Dans les réponses au questionnaire budgétaire du Rapporteur spécial, le ministère chargé de l'Outre-mer (MOM) fait état d'une légère amélioration, sans toutefois fournir de chiffres de croissance. Ce sursaut est en tout état de cause modeste, puisque le taux de chômage s'est au mieux stabilisé (à 21 % en Martinique et en Guyane), au pire aggravé (28,9 % à La Réunion, 23,8 % en Guadeloupe).

L'année 2010 s'est surtout caractérisée par une augmentation du niveau des prix globalement supérieure à celle de la métropole (1,5 %). L'augmentation a ainsi atteint 3,3 % en Guadeloupe, 2,2 % à La Réunion, 4,5 % à Saint-Pierre-et-Miquelon, 2,7 % en Nouvelle-Calédonie, 3,2 % à Wallis-et-Futuna.

Cette inflation, qui s'explique par la progression importante du coût de l'énergie et des produits alimentaires, doit retenir l'attention des pouvoirs publics. Il faut en effet garder en mémoire que la grave crise sociale de l'hiver 2008-2009 a trouvé sa source dans l'augmentation des prix, en particulier du carburant.

À cet égard, la situation de Mayotte est particulièrement préoccupante. Depuis le 20 septembre, de nombreux Mahorais (jusqu'à 10 000 selon les organisations syndicales) manifestent régulièrement contre la vie chère. Malgré l'ouverture de négociations entre partenaires sociaux sous l'égide de l'État, les manifestants et la police se sont à plusieurs reprises affrontés. Le 19 octobre, un manifestant de 39 ans a trouvé la mort, à la suite d'un malaise cardiaque. L'encadré ci-après fait le point sur la chronologie des événements ; à la date de publication du présent rapport, l'issue du conflit demeure inconnue.

CHRONOLOGIE DES ÉVÉNEMENTS À MAYOTTE

21 septembre : lors d'une manifestation à Mamoudzou contre la vie chère, les principaux syndicats et associations des consommateurs, réunis en collectif, appellent à une grève générale à compter du 27 septembre. Ils réclament le blocage des prix des produits de première nécessité et des hausses de salaire.

27 septembre : au premier jour de la grève générale, des incidents font cinq blessés légers en marge d'une nouvelle manifestation à Mamoudzou réunissant entre 900 et 3 500 personnes (décompte de la police et des syndicats).

28 septembre : de nombreux commerces et administrations sont paralysés et des affrontements ont lieu entre des jeunes et les forces de l'ordre.

29 septembre : des négociations sont ouvertes sous l'égide du préfet.

5 octobre : la ministre chargée de l'Outre-mer assure que le revenu de solidarité active (RSA), qui ne s'applique pas encore à Mayotte, sera mis en place au 1^{er} janvier 2012 et demande « *que le climat s'apaise* ».

6 octobre : de nouveaux affrontements ont lieu.

7 octobre : faisant le parallèle avec le mouvement qui a secoué les Antilles en 2009, la ministre s'inquiète d'une « *fragilisation* » de l'économie mahoraise. À Longoni, un garçon de 9 ans perd l'usage d'un œil à la suite d'un tir de *flash ball* d'un gendarme, qui sera mis en examen le 11 octobre. En Petite-Terre, sur un barrage routier, un adolescent est renversé par une voiture. Le préfet lance un appel au calme. La population juge insuffisantes les baisses de prix proposées par la grande distribution lors des négociations.

11 octobre : le président du conseil général de Mayotte, Daniel Zaïdani, demande au Président de la République des « *réponses claires* » pour régler le conflit. La ministre affirme que des « *éléments politiques* » ont empêché la signature d'un accord le 7 octobre.

13 octobre : une nouvelle manifestation rassemble de 3 000 à 10 000 personnes à Mamoudzou.

14 octobre : la ministre annonce des mesures d'aide aux plus démunis et une enquête sur les marges commerciales réalisées dans l'île. Les affrontements avec la police se poursuivent.

17 octobre : l'unité du front de la contestation se rompt, Force ouvrière signant avec le Mouvement des entreprises de France et la grande distribution un accord sur la baisse de 10 % environ des prix de neuf produits de première nécessité. Les autres syndicats réclament une baisse plus importante, appliquée à davantage de produits.

18 octobre : les magasins rouvrent le matin, sous haute protection policière.

19 octobre : un manifestant de 39 ans meurt à Mamoudzou, des suites d'un malaise cardiaque. François Hollande appelle le Gouvernement « à la retenue dans le maintien de l'ordre » et « au dialogue ».

20 octobre : 5 000 personnes défilent silencieusement à Mamoudzou en hommage au manifestant décédé. Les établissements scolaires, qui avaient rouvert le 18, ferment à nouveau leurs portes pour raisons de sécurité.

22 octobre : la ministre nomme un médiateur (Stanislas Martin) « pour mener des discussions sur les prix de première nécessité ». Les commerces rouvrent.

25 octobre : au cours de violents heurts entre la police et des jeunes, un garçon de 14 ans est atteint à l'œil par un projectile. Après le caillassage d'une ambulance transportant une femme sur le point d'accoucher, le directeur de l'hôpital de Mamoudzou indique que « pour la première fois depuis le début du conflit, la sécurité sanitaire n'est plus assurée ».

26 octobre : la ministre chargée de l'Outre-mer fait le point sur la situation avec le Premier ministre et le ministre de l'Intérieur. Lors de la séance de questions au Gouvernement à l'Assemblée nationale, elle est interpellée sur la question de la vie chère dans les outre-mer.

31 octobre : les obsèques du manifestant décédé le 19 octobre rassemblent une partie de la population.

2 novembre : Denis Robin, ancien préfet de Mayotte, arrive sur l'île en qualité de négociateur, désigné par la ministre. Le médiateur Stanislas Martin déclare, sur le sujet sensible du prix de la viande : « Il n'y a pas d'arnaque sur le prix de la viande de bœuf à Mayotte et des avancées sur le prix de ce produit sont possibles ».

Source essentielle : www.la-croix.com, « Un mois de crise sociale à Mayotte », 20 octobre 2011.

• Dans ce contexte de crise économique et potentiellement de crise sociale, l'outre-mer est en quête d'une stabilité qui seule offrirait aux acteurs économiques la visibilité à moyen terme dont ils ont besoin. Or, s'agissant du financement du développement de l'outre-mer, **le Gouvernement exprime tendanciellement une « préférence pour la dépense fiscale » qui, contrairement à un argument souvent avancé, n'apparaît pas comme un gage de stabilité.**

S'il est vrai que les dépenses budgétaires peuvent être remises en cause chaque année à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances (PLF), les dépenses fiscales ne sont pas intangibles ; ainsi, le mouvement de réduction des dépenses fiscales spécifiques à l'outre-mer lancé en 2011 se poursuivra en 2012.

Néanmoins, **l'effort financier de l'État à destination spécifique de l'outre-mer demeurera essentiellement fiscal.** En effet, le montant des dépenses fiscales rattachées à titre principal à la mission *Outre-mer* s'élèverait en 2012 à 2 958 millions d'euros, soit 1,45 fois le montant des crédits de paiement prévus pour la mission.

La mission *Outre-mer* porte les crédits correspondant en principe à des mesures propres 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.

L'effort budgétaire global de l'État est retracé dans un document de politique transversale (DPT), qui détaille par missions et programmes les crédits destinés à l'outre-mer, ainsi que les prélèvements sur recettes (comme par exemple la dotation globale de fonctionnement) dont bénéficient les collectivités.

Le DPT 2012 fait apparaître un **effort budgétaire global de l'État envers l'outre-mer serait à peu près stable en 2012, autour de 13 milliards d'euros.**

L'effort global de l'État (dépenses budgétaires + prélèvements sur recettes + dépenses fiscales) s'élèverait donc à environ 16 milliards d'euros en 2012. La mission *Outre-mer*, dotée de 2,18 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 2 milliards d'euros en crédits de paiement (sans tenir compte des effets du plan de réduction des dépenses publiques), représenterait à peine 12,5 % de cet effort.

I.– LES CRÉDITS DE LA MISSION DOIVENT FINANCER DES MESURES SPÉCIFIQUES À L'OUTRE-MER

A.– REMARQUES GÉNÉRALES

1.– Les crédits demandés pour 2012 sont en léger décalage par rapport aux crédits prévus par la programmation triennale

● Avant d'entrer dans une présentation détaillée des deux programmes qui composent la mission, il faut remarquer que **les crédits prévus pour 2012 s'écartent, dans des proportions qui ne sont pas très clairement expliquées, des crédits prévus au titre de cette année par la programmation triennale.**

La loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 (LPFP) a fixé pour 2012 les plafonds de la mission *Outre-mer* à 2,16 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 2,03 milliards d'euros en crédits de paiement.

Si les crédits de paiement demandés dans le présent projet de loi de finances sont en ligne avec la programmation pluriannuelle (2 035 millions d'euros), le montant d'autorisations d'engagement demandé (2 179 millions d'euros) est supérieur d'environ 0,9 % au plafond prévu.

Cet écart d'une vingtaine de millions d'euros n'est expliqué ni par le projet annuel de performances (PAP) ni par les réponses au questionnaire budgétaire. Ces deux sources font état d'une augmentation de 6,5 millions d'euros du montant d'autorisations d'engagement demandé par rapport au montant prévu par la LPFP, augmentation destinée à financer, depuis l'action *Aménagement du territoire*⁽¹⁾ du programme *Conditions de vie outre-mer*, un programme expérimental de réhabilitation de l'habitat insalubre conduit par la Province Sud de la Nouvelle-Calédonie.

Le PAP fait certes apparaître un écart de 6 millions d'euros (et non 6,5) dans la comparaison des autorisations d'engagement – hors contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions* – prévues par la LPFP (2 126 millions d'euros) et des autorisations d'engagement finalement demandées pour 2012 (2 133 millions d'euros). Mais l'écart n'est plus le même lorsque l'on réintègre l'effet « CAS *Pensions* ». Or, il n'est pas indiqué que la contribution de la mission à ce compte en 2012 sera supérieure à ce qui était prévu par la LPFP.

(1) Dont les crédits sont en conséquence en progression (cf. infra).

L'écart restant, soit environ 12 millions d'euros, s'explique par le fait que les chiffres de la LPFP ne tiennent par définition pas compte de transferts intervenus en 2011 : d'une part le rapatriement de 17 millions d'euros vers la mission *Outre-mer* au titre du financement des contrats de projets entre l'État et les régions d'outre-mer, d'autre part le transfert de 5 millions d'euros vers la mission *Relations avec les collectivités territoriales* au titre de la dotation pour les établissements scolaires de Mayotte.

En outre, le projet annuel de performances distingue les crédits hors CAS *Pensions* au format LPFP (2 133 millions d'euros en autorisations d'engagement et 1 989 millions d'euros en crédits de paiement) des crédits hors CAS *Pensions* demandés en PLF 2012 (respectivement 2 132 et 1 987 millions d'euros). Ce faible écart résulterait selon le PAP « *des modifications de périmètre et de transferts impactant la mission* ». Or, les réponses au questionnaire budgétaire indiquent qu'aucune mesure de périmètre n'est intervenue sur la mission. Il s'agit en réalité d'un transfert de 1,25 million d'euros (arrondi à 2 millions d'euros) vers le programme *Administration territoriale* de la mission *Administration générale et territoriale de l'État*, pour le financement de l'action des sous-préfets à la cohésion sociale.

• Par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 2011, les autorisations d'engagement progresseraient en 2012 de 1,1 % en autorisations d'engagement et de 2,7 % en crédits de paiement.

2.— Les crédits de la mission *Outre-mer* seront affectés par le plan gouvernemental de réduction des dépenses publiques

Lors de son audition par la commission des Affaires économiques, le 26 octobre dernier, la ministre chargée de l'Outre-mer a indiqué que, dans le cadre du plan de réduction des dépenses budgétaires d'un milliard d'euros annoncé par le Premier ministre et dont le principe a été arrêté par un vote de l'Assemblée nationale sur la première partie du projet de loi de finances, des économies devront être réalisées sur la mission *Outre-mer*, à hauteur de 48 millions d'euros en autorisations d'engagement et 56 millions d'euros en crédits de paiement. La réduction devrait intervenir *via* un amendement gouvernemental lors de l'examen des crédits en séance publique.

Le Rapporteur spécial a demandé une ventilation par action des économies envisagées. La réponse fournie par le ministère chargé de l'Outre-mer, résumée dans le tableau ci-après, fait apparaître, en crédits de paiement, un montant d'économies de seulement 53,5 millions d'euros.

Rédigés sur la base de la prévision initiale, les développements qui suivent intègrent, pour chacun des dispositifs concernés, l'effet du plan de réduction des dépenses publiques.

**IMPACT DU PLAN DE RÉDUCTION DES DÉPENSES PUBLIQUES
SUR LA MISSION *OUTRE-MER***

(en millions d'euros)

Programme	Action	Dispositif	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Emploi outre-mer	Soutien aux entreprises	Compensation des exonérations de charges sociales	30	30
		Aide au fret et aide à la rénovation hôtelière	10	10
Conditions de vie outre-mer	Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle	Service militaire adapté	5	5
		Aménagement du territoire		5,5
		Sanitaire, social, culture, jeunesse et sport	2	2
	Insertion économique et coopération régionales		1	1
Total			48	53,5

Source : ministère chargé de l'Outre-mer.

B. – LE PROGRAMME *EMPLOI OUTRE-MER*

Le programme le plus important de la mission en volume verrait ses autorisations d'engagement progresser de 1,3 % pour s'établir à 1 368 millions d'euros et ses crédits de paiement augmenter de 4,7 %, à 1 393,2 millions d'euros. Le tableau ci-dessous détaille, pour chacune des deux actions du programme, l'évolution des crédits entre la loi de finances initiale (LFI) pour 2011 et le PLF 2012.

PROGRAMME 138 : ÉVOLUTION DES CRÉDITS PAR ACTION

(en millions d'euros)

Programme / Action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2011	Demandées pour 2012	Évolution (en %)	Ouverts en LFI pour 2011	Demandés pour 2012	Évolution (en %)
<i>Emploi outre-mer</i>	1 350,8	1 368	+ 1,3	1 330,5	1 393,2	+ 4,7
Soutien aux entreprises	1 111	1 143,7	+ 2,9	1 110,9	1 144,2	+ 3
Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle	239,9	224,3	- 6,5	219,6	249	+ 13,4

Source : projet annuel de performances.

1.– L'action *Soutien aux entreprises*

a) *Si la dette de l'État au titre de la compensation des exonérations de charges sociales semble en voie de résorption, l'efficacité du dispositif continue de susciter des interrogations*

• Depuis 1994, les quatre départements d'outre-mer (DOM) et 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.

Le dispositif a été modifié ⁽¹⁾ à plusieurs reprises, en dernier lieu par l'article 25 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer (LODEOM), qui est lui-même partiellement revenu sur le durcissement du régime introduit par l'article 159 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances initiale pour 2009 ⁽²⁾. 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 ⁽³⁾.

Diverses mesures d'apurement prises au cours de l'exercice 2009 ont permis de résorber significativement la dette de l'État, estimée par le MOM à 76,3 millions d'euros au début de l'exercice 2010. Les besoins des organismes de sécurité sociale au titre de cet exercice se sont élevés à 1 049 millions d'euros, soit un besoin total de 1 125,3 millions d'euros, compte tenu de la dette de 76,3 millions d'euros. Les versements aux organismes de sécurité sociale ont été de 1 107,9 millions d'euros au total en 2010 ⁽⁴⁾, ce qui a permis de ramener à 17,4 millions d'euros le montant de la dette ⁽⁵⁾.

(1) Pour les seuls DOM.

(2) 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, pages 51 à 70, novembre 2008 ;

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

(3) Note d'exécution du budget 2009.

(4) Soit la somme de la dotation finalement disponible au titre de la loi de finances initiale pour 2011 (1 045 millions d'euros) et de l'affectation aux organismes de sécurité sociale de 62,6 millions d'euros de droits de consommation sur les tabacs, opérée par l'article 82 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010, dans le cadre du plan d'apurement des dettes de l'État auprès des organismes de sécurité sociale lancé en 2007.

(5) Soit la différence entre le montant global des besoins (1 125,3 millions d'euros) et le montant global des versements (1 107,9 millions d'euros).

Au titre de l'exercice 2011, les besoins sont évalués à 1 071 millions d'euros. Au 30 septembre, les versements se montaient à 1 028,6 millions d'euros. Sachant que 4 millions d'euros sont encore disponibles sur la ligne consacrée à la compensation des exonérations, le besoin de financement au titre de l'année 2011 est de 38,4 millions d'euros ⁽¹⁾. Le ministère chargé de l'Outre-mer a indiqué au Rapporteur spécial que ce besoin sera couvert par redéploiement des crédits de l'aide au fret (cf. *infra*) et par dégel de la réserve de précaution. Dans ces conditions, le montant de la dette serait stabilisé au niveau constaté fin 2010.

La dotation prévue pour 2012 au titre de la compensation des exonérations est de 1 116,7 millions d'euros, les besoins des organismes étant pour leur part estimés à 1 094 millions d'euros. **Cet écart positif (22,7 millions d'euros) entre besoins et crédits devait donc permettre d'annuler la dette fin 2012**, et même de dégager un surplus de 5,3 millions d'euros.

Compte tenu du plan de réduction des dépenses publiques, qui pèserait à hauteur de 30 millions d'euros sur la compensation des exonérations, le montant de la dette serait réévalué à 24,7 millions d'euros fin 2012.

• L'estimation de la dette à fin 2012 serait différente si l'on retenait, pour le montant de la dette au début 2010, le chiffre avancé par la Cour des comptes dans sa note d'exécution du budget (NEB) 2010, à savoir 113 millions d'euros et non 76,3 millions d'euros. Du fait de cet écart de 36,7 millions d'euros, la dette serait alors de 54,1 millions d'euros fin 2010, 36,7 millions d'euros fin 2011, 31,4 millions fin 2012 ⁽²⁾ en prévision initiale et de 56,1 millions d'euros ⁽³⁾ après prise en compte du plan de réduction des dépenses publiques. Cet écart résulterait du fait que la Cour des comptes n'a pas tenu compte, dans son chiffrage, d'un apurement de dette intervenu en loi de finances rectificative pour 2009.

Source de difficultés et de divergences à l'occasion de chaque rendez-vous budgétaire, l'évaluation du stock de dette semble se heurter, selon la Cour des comptes, au défaut de justification précise des montants facturés à l'État par les organismes de sécurité sociale. Dans sa note d'exécution du budget 2010, la Cour recommande judicieusement la mise en œuvre d'une réflexion interministérielle sur le sujet, qui n'a semble-t-il pas encore été engagée.

Compte tenu de l'enjeu budgétaire attaché à la compensation des exonérations, il serait souhaitable que le Parlement soit mieux informé des modalités de chiffrage de cette dépense.

(1) Soit la différence entre les besoins (1 071 millions d'euros) d'une part et la somme des versements effectués (1 028,6 millions d'euros) et des versements à venir (4 millions d'euros) d'autre part.

(2) Soit l'écart entre le solde positif résultant des chiffres fournis par le ministère chargé de l'Outre-mer ($1\,116,7 - 1\,094 - 17,4 = 5,3$ millions d'euros) et la dette fin 2011 résultant des chiffres de la Cour des comptes (36,7 millions d'euros).

(3) Soit $31,4 + 24,7$.

• Le Rapporteur spécial a déjà eu l'occasion d'émettre quelques doutes sur l'efficacité du dispositif d'exonération. L'indicateur de performance 1.1, qui mesure l'impact des exonérations sur l'évolution des effectifs salariés dans les DOM, montre ainsi qu'en 2009 et 2010, l'évolution de l'emploi salarié dans les entreprises exonérées a été plus mauvaise que l'évolution globale de l'emploi salariés dans les DOM (écart négatif de 2,12 points en 2009 et 2,06 points en 2010).

Interrogée sur ces mauvais résultats lors de son audition par la commission des Finances, le 15 juin dernier, la ministre chargée de l'Outre-mer indiquait que *« les exonérations de charges permettent dans bien des cas de maintenir l'emploi, donc d'éviter une hausse du taux de chômage qui se répercuterait inmanquablement sur d'autres dispositifs »*.

Le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales⁽¹⁾ a publié le 29 août dernier un rapport dont l'annexe G⁽²⁾ est consacrée à l'évaluation des dépenses fiscales et sociales spécifiques à l'outre-mer. Consacrée à l'évaluation des dispositifs d'exonération de cotisations et/ou contributions sociales, l'annexe VI de cette annexe G évoque, s'agissant des exonérations de charges, les mêmes obstacles que la mission d'audit de modernisation de juillet 2006⁽³⁾, en particulier la difficulté à isoler les seuls effets des exonérations, l'outre-mer bénéficiant d'un ensemble de dispositifs spécifiques censés favoriser le développement économique. En outre, faute de données disponibles, le rapport concentre son analyse sur les effets du dispositif antérieur à l'entrée en vigueur de la LODEOM. Au final, **aucune évaluation ne démontre avec certitude l'efficacité du dispositif existant.**

b) Les crédits destinés à l'aide au fret sont partiellement redéployés vers l'aide à la rénovation hôtelière

• 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.

(1) Mis en place en application de l'article 12 de la loi n° 2009-135 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 du 9 février 2009.

(2) <http://www.economie.gouv.fr/files/import/rapport-depenses-fiscales/Annexe-G-Rapport.pdf>.

(3) Rapport sur l'évaluation du dispositif d'exonérations de charges sociales spécifiques à l'outre-mer, <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/064000655/0000.pdf>.

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 rapport d'application de la LODEOM⁽¹⁾ regrettait le retard pris dans la publication du décret d'application de l'article 24, retard qui a empêché le versement de l'aide en 2009 et 2010. **C'est seulement le 29 décembre 2010, soit 19 mois après la publication de la LODEOM, qu'a été publié le décret relatif à l'aide au fret⁽²⁾.** Le régime de l'aide est présenté dans l'encadre ci-dessous.

LE RÉGIME DE L'AIDE AU FRET

Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion, Saint-Martin, Saint-Barthélemy

Les dépenses de transport éligibles portent sur les liaisons maritimes ou aériennes directes ou avec escale d'un port ou aéroport situé sur le territoire européen de la Communauté, vers un port ou aéroport situé sur le territoire de la Guadeloupe, de la Martinique, de La Réunion, de la Guyane, de Saint-Martin ou de Saint-Barthélemy.

Le bénéficiaire de l'aide, lorsqu'elle porte sur des intrants, est en principe l'importateur, désigné en tant que tel sur les documents douaniers, dès lors qu'il supporte directement ou indirectement les coûts de transport.

Peuvent ouvrir droit au bénéfice de l'aide les transports maritimes de tous types de marchandises susceptibles d'entrer dans un processus de fabrication locale (intrants) ainsi que les produits fabriqués localement et destinés à la commercialisation sur le marché métropolitain (extrants). Par exception, les transports aériens des mêmes produits et marchandises sont également éligibles, lorsque la nature du fret le justifie.

Toutes les entreprises locales exerçant une activité de production peuvent bénéficier de l'aide au fret. Les activités d'achat-revente, en revanche, sont exclues du dispositif.

Le coût du transport maritime ou aérien inclut les assurances, les frais de manutention et de stockage temporaire avant enlèvement au port ou à l'aéroport. Lorsque l'aide porte sur des intrants, elle ne prend pas en compte les frais d'acheminement, ni du producteur métropolitain au port ou à l'aéroport, ni du port ou de l'aéroport au producteur local. Elle n'intègre pas davantage le coût induit par la durée du transport ou celui lié au stockage autre que celui, temporaire, lié à l'enlèvement des marchandises au port ou à l'aéroport.

Les taxes et les droits de douane ne sont pas compris dans la base éligible.

(1) *Claude Bartolone et Gaël Yanno*, Rapport d'information sur la mise en application de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer, n° 2828, pages 40 et 41, septembre 2010.

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

Pour chaque demande d'aide, la base éligible est calculée sur la base des coûts réels justifiés par facture, ou des montants figurant sur les documents douaniers, le coût de transport retenu dans la base éligible ne pouvant excéder le coût d'un transport équivalent entre le département d'outre-mer, Saint-Barthélemy ou Saint-Martin et la France métropolitaine.

Le montant global maximum de l'aide nationale cumulée à l'aide communautaire ne peut excéder 75 % de la base éligible.

Wallis-et-Futuna, Saint-Pierre-et-Miquelon, Mayotte

À Saint-Pierre-et-Miquelon et à Wallis-et-Futuna, en l'absence de dispositif-cadre communautaire, des modalités spécifiques sont prévues. Les mêmes modalités s'appliquent aux entreprises situées à Mayotte, tant que celle-ci demeure sous statut PTOM.

Dans les collectivités territoriales de Wallis-et-Futuna, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte, l'aide au fret se définit, comme dans les DOM, comme une aide au fonctionnement. Elle a pour objet la compensation du handicap d'éloignement et, à ce titre, elle couvre partiellement les dépenses de transport supportées pour l'acheminement des intrants et des extrants, sans limitation sectorielle.

Les dépenses de transport éligibles s'entendent :

– des prestations de liaison maritime ou aérienne, directes ou indirectes, entre la métropole, d'une part, et les collectivités de Wallis-et-Futuna, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte d'autre part ;

– des prestations de liaison maritime ou aérienne entre les îles de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Les dépenses éligibles sont basées sur le coût réel du transport justifié par facture, ou sur les montants figurant sur les documents douaniers. Le coût de transport retenu dans la base éligible ne peut excéder le coût d'un transport équivalent entre les collectivités de Wallis-et-Futuna, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte d'une part et la France métropolitaine d'autre part. Aussi, la base éligible est plafonnée à hauteur du coût moyen constaté des prestations de transport pour une liaison maritime ou aérienne standard.

Le montant global maximum de l'aide correspond à 25 % de la base éligible.

Source : ministère chargé de l'Outre-mer, réponses au questionnaire budgétaire. PTOM = pays et territoires d'outre-mer.

Selon les informations communiquées au Rapporteur spécial, **seuls 6 millions d'euros ont été consommés au titre de l'aide au fret en 2011, alors que la dotation prévue dans le PLF 2011 était de 25 millions d'euros.**

Au-delà des difficultés de mise en route de cette aide, résultant de la publication tardive du décret d'application, le Rapporteur spécial continue de s'interroger sur sa pertinence même ; 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.**

• **Une partie des crédits de l'aide au fret sera redéployée vers le financement de l'aide à la rénovation hôtelière.**

L'article 26 de la LODEOM a créé une aide à la rénovation des établissements hôteliers situés dans les DOM, à Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon et Saint-Martin.

Déterminé par décret en fonction du classement de l'hôtel, le montant de l'aide, qui ne peut être versée qu'une seule fois, ne peut excéder 7 500 euros par chambre à rénover, dans la limite de 100 chambres.

Les travaux ouvrant droit à l'aide doivent vérifier deux conditions cumulatives :

- concerner des établissements de plus de 15 ans ;
- être réalisés directement par l'exploitant.

Les Rapporteurs d'application de la LODEOM ont fait adopter un amendement au PLF 2011, prévoyant expressément que le bénéfice de l'aide à la rénovation hôtelière n'est pas conditionné au fait, pour l'exploitant qui la sollicite, de bénéficier parallèlement de la défiscalisation. Le ministère chargé de l'Outre-mer entendait faire application de ce critère, contraire à l'intention clairement exprimée du législateur et dont l'application aurait *de facto* abouti à concentrer l'aide sur les plus gros établissements, les plus susceptibles de recourir à la défiscalisation.

Le redéploiement de crédits engagé en 2011 devrait se poursuivre en 2012, puisque l'aide à la rénovation hôtelière est désormais inscrite dans la justification au premier euro des crédits demandés, sur la même ligne que l'aide au fret, le montant global de cette ligne s'élevant à 27 millions d'euros en autorisations d'engagement et 27,5 millions d'euros en crédits de paiement. Cette inscription apporte une clarification ; en effet, **la question du rattachement budgétaire de l'aide à la rénovation hôtelière n'était jusqu'alors pas résolue.**

Le projet annuel de performances ne présente pas de ventilation du montant total de la ligne entre l'aide au fret et l'aide à la rénovation hôtelière. Il faut dire que **le chiffre de l'aide à la rénovation hôtelière est assez incertain**, et ce depuis sa création par la LODEOM ; dans son rapport sur le projet de loi ⁽¹⁾,

(1) *Précité, page 207.*

notre collègue Gaël Yanno parvenait à une estimation d'un peu moins de 4 millions d'euros par an. Si cette estimation venait à être confirmée, cela signifierait que seuls 23 millions d'euros pourraient être consacrés à l'aide au fret en 2012, alors que 27 millions d'euros étaient prévus en PLF 2010 et 25 en PLF 2011.

• Les crédits consacrés à l'aide au fret comme à la rénovation hôtelière seront en tout état de cause significativement inférieurs à ces prévisions, puisque cette ligne budgétaire devrait contribuer à hauteur de 10 millions d'euros au plan de réduction des dépenses publiques.

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

a) Initialement prévu pour 2012, le doublement des volontaires du service militaire adapté a été repoussé à 2014

• 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 des volontaires âgés de 18 à 26 ans, dans plus de 30 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 4 866 en 2012, soit un accroissement de 690 par rapport à 2010. **Cette progression des ETPT, qui explique celle des crédits de paiement de l'action (+ 13,4 %), s'inscrit dans le plan « SMA 6000 »**, annoncé en février 2009 par le Président de la République.

Il s'agissait initialement de faire passer de 3 000 à 6 000 le nombre de volontaires du SMA, entre 2009 et 2012. **L'objectif de doublement a été repoussé à 2014**, avec les étapes intermédiaires suivantes : 4 000 en 2011, 5 000 en 2012, 5 250 en 2013.

Au-delà du recrutement de volontaires supplémentaires, le plan SMA 6000 a nécessité la réalisation d'investissements importants, pour lesquels des autorisations d'engagement ont été mobilisées en 2010 et 2011 ; le recul des autorisations d'engagement prévu pour 2012, qui explique celui de l'ensemble des autorisations d'engagement de l'action (– 6,5 %) est donc logique.

• **Le SMA serait concerné à hauteur de 5 millions d'euros par le plan de réduction des dépenses publiques.**

• **Les résultats obtenus par le SMA sont globalement bons.** L'indicateur 2.1 fait apparaître un taux d'insertion des volontaires du SMA en fin de contrat de plus de 75 % en 2010. La notion d'insertion est entendue au sens large, à savoir soit dans l'emploi, soit dans une autre formation professionnelle.

Le ministère chargé de l'Outre-mer a indiqué au Rapporteur spécial qu'une réflexion était en cours pour allonger la durée de suivi des volontaires après la fin de leur contrat (actuellement de six mois) et pour s'assurer de l'adéquation des formations dispensées par le SMA aux besoins des métiers en tension.

b) *Opérateur du programme Emploi outre-mer, LADOM met en œuvre le passeport mobilité « formation professionnelle »*

• Au-delà des crédits du SMA, l'action *Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle finance* :

– d'une part la subvention pour charges de service public versée à l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM), seul opérateur du programme ;

– d'autre part les actions mises en œuvre par celle-ci au titre de la formation professionnelle, particulièrement en mobilité.

La subvention pour charges de service public s'élèverait à 9,1 millions d'euros en 2012, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement (contre 9 millions d'euros en 2011). Un contrat de performance 2011-2015, qui devrait être signé avant la fin de l'année, succèdera au contrat d'objectifs et de moyens 2009-2011.

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), percevrait en outre :

– 20,3 millions d'euros pour le financement du passeport-mobilité « formation professionnelle », depuis le programme *Emploi outre-mer* (cf. *infra*) ;

– 35,1 millions d'euros pour le financement de la continuité territoriale, depuis le programme *Conditions de vie outre-mer* (cf. *infra*).

Le budget de l'opérateur est par ailleurs constitué de ressources dont le montant prévisionnel pour 2012 est à ce stade inconnu :

– des subventions des régions et des collectivités d’outre-mer pour le financement des actions de formation (11,2 millions d’euros en 2011) ;

– un financement du Fonds social européen (5,8 millions d’euros en 2011).

La forte augmentation du plafond d’emplois de LADOM (de 122 en 2011 à 150 en 2012) résulte de l’intégration d’effectifs, jusqu’alors placés hors plafond, au titre de la gestion par l’Agence du dispositif de continuité territoriale (cf. *infra*).

• **Le Rapporteur spécial a déjà eu l’occasion de s’interroger sur la pertinence du rattachement de LADOM au programme *Emploi outre-mer***, dès lors que sa principale mission est désormais la mise en œuvre du dispositif de continuité territoriale – tel que réformé par la LODEOM –, dispositif financé depuis le programme *Conditions de vie outre-mer*.

Interrogé à ce sujet, le ministère chargé de l’Outre-mer a indiqué au Rapporteur spécial que LADOM est rattachée au programme 138 « *en raison de son cœur de métier historique : la prise en charge des parcours de formation professionnelle en vue d’une inclusion dans l’emploi des jeunes ultramarins* ».

• Ce « cœur de métier » consiste désormais en la mise en œuvre du passeport-mobilité « formation professionnelle ».

Dans le cadre de la refonte globale du dispositif de continuité territoriale par la LODEOM (cf. *infra*), le passeport-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.

C.– LE PROGRAMME CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER

Si les crédits du programme 123 sont globalement stables depuis 2011 (+ 0,75 % en autorisations d'engagement et – 0,8 % en crédits de paiement), le tableau ci-après montre que certaines actions connaissent d'importantes variations.

PROGRAMME 123 : ÉVOLUTION DES CRÉDITS PAR ACTION

(en millions d'euros)

Programme / Action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2011	Demandées pour 2012	Évolution (en %)	Ouverts en LFI pour 2011	Demandés pour 2012	Évolution (en %)
Conditions de vie outre-mer	805	811,1	+ 0,75	646,7	641,7	– 0,8
Logement	274,5	274,5	0	195,3	215,6	+ 10,4
Aménagement du territoire	201,5	208,9	+ 3,7	147,8	149,9	+ 1,4
Continuité territoriale	51,6	51,45	– 0,3	51,6	51,45	– 0,3
Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports	37,9	35,5	– 6,3	38	35,5	– 6,6
Collectivités territoriales	196,7	188	– 4,4	180,2	157,9	– 12,4
Insertion économique et coopération régionales	2,8	2,8	0	2,8	2,8	0
Fonds exceptionnel d'investissement	10	17	70	21,5	19	– 11,6
Appui à l'accès aux financements bancaires	30	33	+ 10	9,5	9,5	0

Source : projet annuel de performances.

1.– L'action Logement

Il faut tout d'abord signaler que la progression significative des crédits de paiement de l'action (+ 10,4 %) s'explique par la couverture d'engagements antérieurs.

a) En matière d'amélioration de l'habitat, de nouveaux outils ont été institués par une loi de 2011

Globalement moins bon qu'en métropole, l'état de l'habitat outre-mer fait l'objet d'une attention particulière des pouvoirs publics :

– à travers les aides à l'amélioration de l'habitat privé, octroyées sous conditions de ressources aux propriétaires occupants effectuant des travaux de remise aux normes de décence et de confort de leur logement (27 millions d'euros en autorisations d'engagement et 36 millions d'euros en crédits de paiement prévus pour 2012, contre respectivement 32 et 32,2 millions en PLF 2011) ;

– plus encore à travers les actions de résorption de l'habitat insalubre (RHI), auxquelles seraient consacrés en 2012 36 millions d'euros d'autorisations d'engagement (stables depuis le PLF 2011) et 31,4 millions d'euros de crédits de paiement (+ 10,2 %).

Il faut en effet rappeler qu'outre-mer, **environ 60 000 logements sont classés comme insalubres par l'État**, la population occupant ces logements étant estimée à 150 000 personnes. La Guyane et Mayotte restent les collectivités les plus touchées par l'insalubrité.

Les travaux conduits depuis deux ans par notre collègue Serge Letchimy ont permis d'importantes avancées en matière de RHI. Le rapport remis en septembre 2009 à la ministre chargée de l'Outre-mer ⁽¹⁾ a tout d'abord abouti à la **réorientation partielle des fonds régionaux d'aménagement fonciers urbains (FRAFU) vers la viabilisation des quartiers d'habitat spontané ou insalubre.** En conséquence, les préfets ont été destinataires en 2010 d'une circulaire interministérielle sur la mise en place de pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne et sur la création de plans communaux de lutte contre l'habitat indigne.

Par ailleurs, c'est à l'initiative de Serge Letchimy que **le Parlement a adopté la loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer.** Cette loi prévoit notamment :

– l'octroi d'une aide financière versée aux occupants sans droit ni titre (d'un terrain public ou privé) par un maître d'ouvrage ou par son concessionnaire, à l'occasion d'une opération d'aménagement ou d'équipements publics ;

– la prise en compte de la notion d'habitat informel dans la définition de l'habitat indigne figurant à l'article 4 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 modifiée visant à la mise en œuvre du droit au logement ;

– l'institution par arrêté du préfet d'un périmètre insalubre dont le contenu serait adapté à l'état des diverses constructions dans les secteurs d'habitat informel, périmètre moins rigide dans son contenu et ses effets de droit que le périmètre insalubre défini à l'article L. 1331-25 du code de la santé publique ;

– l'ouverture d'un droit à indemnisation des personnes à l'origine de l'édification de constructions exposées à un risque prévisible menaçant gravement des vies humaines, sous réserve qu'elles les occupent à titre de résidence principale.

– la mise en place d'une procédure accélérée et simplifiée de déclaration des biens en état d'abandon manifeste, afin de permettre aux collectivités de récupérer le foncier disponible.

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

b) La politique d'accèsion à la propriété a rencontré des difficultés

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 autorisations d'engagement et 51,4 millions d'euros en crédits de paiement étaient prévus à cette fin dans le PLF 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 a donc été revu à la baisse : 1 350 logements par an en 2009 et 2011, puis 750 en 2011.

Cet objectif est maintenu pour 2012, mais le PAP en conditionne l'atteinte à la mise en place « d'un nouveau cadre réglementaire de nature à rendre possible le cumul de la subvention publique et d'un prêt à taux zéro ». 25 millions d'euros en autorisations d'engagement et 28 millions d'euros en crédits de paiement sont prévus pour 2012, contre respectivement 30 et 26,7 millions en PLF 2011.

c) Partiellement financée par la défiscalisation, la construction de logements sociaux se heurte au manque de disponibilité foncière

• **Les besoins en logements sociaux sont particulièrement importants outre-mer**, du fait d'une part d'une croissance démographique globalement très supérieure à celle de la métropole, d'autre part d'une forte proportion de ménages percevant des salaires faibles.

L'estimation du nombre de demandeurs pour les seuls DOM, fournie par les réponses au questionnaire budgétaire, est de 15 000 en Guadeloupe, 10 à 12 000 à la Martinique, 11 000 en Guyane, 22 300 à La Réunion et 700 à Mayotte.

Pour 2012, le Gouvernement se fixe un objectif de création de 6 300 logements locatifs dans les DOM, contre 5 700 en 2011. Sur ces 6 300 logements, 6 000 seraient à proprement parler des logements sociaux, les 300 autres étant des logements locatifs spécifiques (logements étudiants, hébergement d'urgence, établissements d'hébergement de personnes âgées en difficulté).

136,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 79,7 millions d'euros en crédits de paiement seraient consacrés en 2012 au financement du logement social, au titre de la ligne budgétaire unique (LBU).

Le PAP opère une distinction entre deux modalités de financement :

– 116,4 millions d'euros d'autorisations d'engagement seront consacrés aux logements financés exclusivement par la LBU et les prêts bonifiés, dont 47,6 millions pour 1 400 logements locatifs sociaux (LLS) et 68,8 millions pour 1 600 logements locatifs très sociaux (LLTS) ;

– 19,9 millions d'euros d'autorisations d'engagement – soit le double du montant prévu pour 2011 – seront consacrés au financement de logements locatifs sociaux défiscalisés (cf. *infra* le long développement sur la défiscalisation du logement social).

• **La satisfaction des besoins en logements sociaux se heurte dans la plupart des collectivités ultramarines au manque de disponibilité foncière**, lié à la forte croissance démographique, à l'insularité et aux risques naturels et sismiques.

Partiellement réorientés vers la viabilisation des quartiers d'habitat spontané ou insalubre (cf. *supra*), les FRAFU – dotés depuis l'action *Logement* de 28 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 27 millions d'euros en crédits de paiement – ont également pour mission de réaliser des opérations d'aménagement destinées au développement du logement social.

Afin de contribuer au relâchement des tensions foncières, la LODEOM a prévu plusieurs dispositifs, dont les effets se font attendre :

– l'article 35 permet 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. Une mission de préfiguration, créée en mars 2010, a conclu en mars 2011 qu'il était plus judicieux de créer un GIP par collectivité, et non un GIP unique. Selon les réponses au questionnaire budgétaire, la création de ces GIP ne devrait pas intervenir avant 2014, puisque « *la première étape de la mise en œuvre du programme de création de chaque GIP consiste en la constitution dans chacune des collectivités d'une mission pré-opérationnelle* ». 1 million d'euros est prévu sur l'action *Logement* afin de financer la mise en place progressive des GIP ;

– l'article 46 permet la construction de logements sociaux dans la zone dite des 50 pas géométriques. Pour l'heure, seule la Martinique a utilisé cette possibilité, 242 logements étant prévus.

2.– L'action *Aménagement du territoire*

Il convient tout d'abord d'indiquer que **cette action verrait ses crédits réduits de 5,5 millions d'euros (en crédits de paiement), au titre du plan de réduction des dépenses publiques.**

a) L'action finance essentiellement les opérations contractualisées entre l'État et les collectivités ultramarines

Depuis le transfert en loi de finances pour 2011 des contrats de plan État-région (CPER) des DOM, la mission *Outre-mer* est le support budgétaire de l'ensemble des dispositifs contractuels liant l'État aux collectivités ultramarines.

En 2012, ce sont 180,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 131,2 millions d'euros en crédits de paiement qui seront consacrés au financement de ces dispositifs, contre respectivement 180,8 et 133,9 millions en PLF 2011. Le tableau ci-dessous retrace, pour chaque collectivité concernée, la part de financement de l'État prévue pour 2012. Il fait également apparaître les sommes restant à payer au titre des précédents contrats avec la Nouvelle-Calédonie d'une part, Wallis-et-Futuna d'autre part.

PART DE L'ÉTAT DANS LES DISPOSITIFS CONTRACTUELS EN 2012

(en millions d'euros)

Collectivité concernée	Type de contrat	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Guadeloupe	CPER 2007-2013	12	9,3
Martinique	CPER 2007-2013	11,2	6,7
Guyane	CPER 2007-2013	13	7,9
La Réunion	CPER 2007-2013	17,3	12,2
Saint-Pierre-et-Miquelon	Contrat de développement 2007-2013	1,1	1,2
Mayotte	Contrat de projets 2008-2013	21,3	15,7
Polynésie Française	Contrat de projets 2008-2013	33,4	19
Saint-Martin		8	4
Nouvelle-Calédonie	Contrat de développement 2011-2015	57,8	25,1
Wallis-et-Futuna	Contrat de développement 2012-2016	5,4	4,3
Nouvelle-Calédonie + Wallis-et-Futuna	Restes à payer des anciens contrats		25,8
TOTAL		180,5	131,2

Source : projet annuel de performances.

Le taux d'exécution de ces contrats est assez variable. Pour les quatre régions d'outre-mer, il était de 45,2 % au 30 juin 2011, inférieur à l'objectif de 50 %. Le ministère chargé de l'Outre-mer explique ce retard, que le Plan de relance de l'économie a toutefois permis de réduire, par « *la signature tardive de ces contrats, leur adossement aux programmes opérationnels européens qui ont également connu des retards en termes de programmation et d'engagement, ainsi que les mouvements sociaux qu'ont connus les régions d'outre-mer au début de l'année 2009* ». Le retard est beaucoup plus préoccupant s'agissant de la Polynésie française, avec un taux d'exécution de seulement 22,4 % au 30 juin 2011, résultant de la conjonction d'une instabilité politique chronique et d'un marasme économique profond.

b) La montée en charge du fonds mahorais de développement économique, social et culturel se poursuit

Ce fonds, qui en application du pacte pour la départementalisation de Mayotte a succédé au fonds mahorais de développement⁽¹⁾, a vu ses crédits progresser très significativement en 2011 : 10 millions d'euros en autorisations d'engagement et 2,9 millions d'euros en crédits de paiement, contre seulement 600 000 euros (AE = CP) en 2010.

Pour 2012, une nouvelle augmentation des crédits de paiement est prévue, pour atteindre 5,8 millions d'euros. Comme en 2011, 70 % de ces crédits seront consacrés au développement d'infrastructures publiques et 30 % aux projets d'investissement du secteur privé.

Sont éligibles aux aides versées par le fond :

– les projets d'investissement contribuant au développement de Mayotte, dans les domaines de la petite enfance, des personnes âgées, de la santé, de la culture, de l'hébergement d'urgence, du développement et de la création d'entreprises, des équipements d'infrastructures ;

– les dépenses de fonctionnement et de prestations intellectuelles connexes aux projets d'équipements de service public, pendant les trois premières années suivant la mise en service de l'investissement.

c) La fonction de commissaire au développement endogène continue de susciter des interrogations

Quelques mois après l'adoption de la LODEOM, pourtant présentée comme l'outil du développement endogène de l'outre-mer, le Conseil interministériel de l'outre-mer (CIOM) du 6 novembre 2009 a décidé de la nomination de trois commissaires au développement endogène : aux Antilles, en Guyane et dans l'océan indien.

Nommés le 23 novembre 2010, les trois commissaires ont reçu leur lettre de mission le 25 février 2011. Les réponses au questionnaire budgétaire indiquent que « *leur mission principale est d'accompagner les entreprises privées et les filières économiques dans leurs projets de développement sur le marché intérieur et de leur apporter tout l'appui nécessaire pour leur permettre d'intervenir sur les marchés régionaux* ».

Un premier bilan des travaux des trois commissaires sera dressé à la fin de l'année 2011 ; c'est seulement alors qu'il sera pertinent de porter un jugement sur leur action. Pour autant, **le Rapporteur spécial continue de s'interroger sur l'utilité réelle de cette fonction** ; le caractère généraliste des missions confiées aux commissaires conduit en effet à se demander si elles n'auraient pas pu être assurées par les services de l'État.

(1) Lui-même créé par la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte.

Interrogé à ce sujet, le ministère chargé de l'Outre-mer apporte une réponse assez peu convaincante, indiquant que « *les commissaires au développement endogène ont une action complémentaire à celle des préfets dans la mesure où ils interviennent dans une logique de développeur et concentrent leur action sur le suivi de projets* ».

Une dotation de 2 millions d'euros est prévue sur l'action *Aménagement du territoire*, afin de financer d'éventuels travaux d'études (fonds d'études et de renforcement des capacités au profit du développement endogène). Il serait souhaitable que le PAP indique plus précisément la destination de ces crédits.

Cette information serait d'autant plus utile que, selon les informations recueillies par le Rapporteur spécial, la rémunération des commissaires est assez conséquente (180 000 euros nets par an).

3.— L'action *Continuité territoriale* finance essentiellement le fonds de continuité territoriale

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**.

C'est seulement en novembre 2010 qu'ont été publiés les premiers actes d'application de cette réforme, après que le rapport d'application de la LODEOM ait déploré le retard pris par le Gouvernement.

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

— que malgré cette publication tardive, le taux de consommation des crédits du fonds de continuité territoriale en 2011 est, pour l'heure, de 85 % ;

— que le fonds a versé des aides dans chacune des collectivités ultramarines, alors que la Guyane, par exemple, n'avait jamais mis en place la dotation de continuité territoriale ;

— que le fonds est globalement moins sollicité dans les collectivités pour lesquelles le dispositif n'est pas géré par LADOM.

Il faut rappeler à ce sujet que **la LODEOM a confié par principe la gouvernance de la continuité territoriale à l'État**, mais en prévoyant que la gestion puisse être déléguée à un opérateur unique (en pratique, LADOM), disposant de relais locaux sous forme de GIP.

Aucun GIP n'ayant pour l'heure été créé, LADOM gère elle-même le dispositif de continuité territoriale dans les DOM, à Mayotte, Saint-Barthélemy et Saint-Martin.

Le fait que les GIP n'aient pas encore été constitués explique l'intégration sous le plafond d'emplois de LADOM de 30 ETPT (cf. *supra*) : initialement considérés comme transitoires au sein de LADOM, ces effectifs doivent être maintenus en son sein faute de relais locaux sous forme de GIP.

AIDES DU FONDS DE CONTINUITÉ TERRITORIALE

	Aide à la continuité territoriale	Passeport-mobilité « études »	Passeport-mobilité « formation professionnelle »
Public	Tout public	– Étudiants – Lycéens de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Saint-Barthélemy	Personnes ayant un projet de formation ou d'insertion professionnelle en mobilité.
Conditions		Étudiants de moins de 26 ans, formation indisponible sur place	Projet de formation ou d'insertion professionnelle en mobilité
	Pas plus d'une aide du fonds de continuité territoriale par année civile		
<u>Conditions de ressources</u> Quotient familial plafonné à : (valeurs applicables en 2011)	– 11 896 euros par an – 6 000 euros par an pour l'aide majorée* Le Pacifique bénéficie d'une bonification de 15 % (pour tenir compte notamment de la distance à la métropole).	26 420 euros par an	26 420 euros par an
Destinations possibles	Métropole	Métropole, outre-mer français, Union européenne	Non limité
Montant de l'aide	Varie selon la collectivité. Exemples : – 270 euros pour l'aide majorée aux Antilles – 360 euros pour l'aide majorée à La Réunion – 440 euros pour l'aide majorée à Mayotte	100 % du coût du transport aérien pour les étudiants boursiers et pour les lycéens 50 % pour les étudiants non-boursiers	100 % du coût du transport aérien + Quatre aides formation : – frais pédagogiques – allocation d'installation – allocation mensuelle – accompagnement vers l'emploi
Particularités	Peut être mis en œuvre pour la continuité territoriale intérieure à la Guyane (aide de 27 euros), en complément de l'aide du Conseil régional		Peut être mis en œuvre pour passer l'oral d'un concours administratif ou d'entrée dans une école d'enseignement supérieur

Source : projet annuel de performances.

*L'aide peut être modulée en fonction du niveau de revenus.

Pour 2012, les crédits du fonds de continuité territoriale seraient maintenus à leur niveau de 2011 (45,3 millions d'euros en AE = CP) et répartis comme suit : 28,3 millions d'euros au titre de l'aide à la continuité territoriale, 10 millions d'euros au titre du passeport-mobilité « études » et 7 millions d'euros au titre du passeport-mobilité « formation professionnelle » ⁽¹⁾.

4.– L'action *Sanitaire, social, culture, jeunesse et sport* pourrait être ventilée sur d'autres missions du budget général

L'essentiel des crédits de l'action sert à financer l'Agence de santé de Wallis-et-Futuna (25 millions d'euros en AE = CP). Dans ses réponses au questionnaire budgétaire, le ministère chargé de l'Outre-mer indique que « *ces crédits ont déjà fait l'objet, à plusieurs reprises, d'une demande de transfert sur la mission relevant du ministère de la Santé* ».

De fait, ainsi que le Rapporteur spécial l'a soutenu à plusieurs reprises, **ce sont toutes les mesures financées depuis cette action qui pourraient l'être depuis d'autres missions du budget général**. Le caractère composite de l'action et la relative modicité des montants en jeu militent en faveur de ce transfert. En effet, au-delà de la dotation à l'Agence de santé de Wallis-et-Futuna, l'action finance :

– une subvention de fonctionnement à l'Agence de développement de la culture kanak ;

– un programme de soutien à la production audiovisuelle dans un objectif de valorisation de l'outre-mer ;

– l'organisation de manifestations sportives, comme les Jeux du Pacifique qui se sont tenus en Nouvelle-Calédonie en 2011.

En 2011, l'action avait en outre financé l'organisation de l'année de l'outre-mer, à hauteur de 2,1 millions d'euros. Le financement des manifestations afférentes étant par définition soldé, les crédits de l'action sont en retrait par rapport à 2011.

Les crédits seraient réduits de 2 millions d'euros dans le cadre du plan de réduction des dépenses publiques.

(1) *Et plus exactement de son volet transport, les autres aides étant servies depuis le programme Emploi outre-mer (cf. supra).*

5.– Financé depuis l'action *Collectivités territoriales*, le soutien à la reconversion de l'économie polynésienne a été réformé en 2011

• Le régime de l'aide à la reconversion de l'économie polynésienne, mis en place au lendemain de la cessation des essais nucléaires afin de garantir à la Polynésie le maintien des ressources que lui procurait l'activité du Centre d'expérimentation du Pacifique, a été profondément réformé par l'article 168 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

Mise en place en 2002 afin de succéder au fonds pour la reconversion de l'économie de la Polynésie française (FREPF), la dotation globale de développement économique (DGDE) était servie annuellement à la Polynésie française, à hauteur de 150,92 millions d'euros. À l'origine, la DGDE a été conçue comme une dotation d'investissement, mais jusqu'à 50 % de son montant ont en pratique été affectés à des dépenses de fonctionnement. En outre, le suivi *a posteriori* des dépenses engagées au moyen de la DGDE – versée en une seule fois en début d'exercice – s'est révélé délicat.

• **La réforme de 2011, dont le Rapporteur spécial a soutenu l'esprit ⁽¹⁾, a substitué trois nouvelles dotations à la DGDE :**

– une dotation globale d'autonomie pour la Polynésie française ⁽²⁾ (dotation de fonctionnement représentant 60 % du montant de la DGDE, soit 90,7 millions d'euros d'autorisations d'engagement en 2012)

– une dotation territoriale pour l'investissement des communes de la Polynésie française (6 % de la DGDE, soit 9 millions d'euros d'autorisations d'engagement en 2012) ;

– un concours de l'État aux investissements prioritaires de la Polynésie française (34 % de la DGDE, soit 51,3 millions d'euros d'autorisations d'engagement en 2012, et 15,4 millions d'euros de crédits de paiement pour couvrir une partie des engagements 2011 et 2012).

À l'occasion de l'examen du PLF 2011, le Rapporteur spécial s'était montré circonspect sur ce dernier volet, qui repose sur un mécanisme contractuel ne permettant de connaître ni le montant, ni les modalités de versement, ni la destination des fonds, ni les procédures de contrôle de leur bon emploi.

(1) Pour une présentation complète de la DGDE et du nouveau dispositif, voir Claude Bartolone, Rapport spécial « Outre-mer » sur le projet de loi de finances pour 2011, n° 2857, annexe 30, pages 57 à 70, octobre 2010.

(2) Versée par douzième.

Il résultait de l'évaluation préalable annexée au PLF 2011 :

– qu'il appartiendrait à la convention sur les concours de l'État aux investissements prioritaires de la Polynésie française de déterminer 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* ».

Il aurait été judicieux que le Gouvernement traduise dans la loi son intention, manifeste, de mieux contrôler l'emploi des fonds versés à la Polynésie française.

• Les crédits de paiement pour 2012 (115,2 millions d'euros) sont nettement inférieurs à ceux prévus en PLF 2011 (141,4), car ceux-ci intégraient le versement d'un reliquat au titre de la DGDE, désormais soldé.

6.– L'action *Insertion économique et coopération régionales*

Cette action, caractérisée par sa stabilité, finance pour sa quasi-totalité les quatre fonds de coopération régionale des DOM, celui de Mayotte, mais également une dotation à Saint-Pierre-et-Miquelon. Les crédits ont vocation à cofinancer, avec d'autres dispositifs contractuels, des projets de coopération dans les zones concernées. **Le PAP est très succinct sur cette action**, indiquant que « *la répartition des crédits fera l'objet d'une concertation avec les responsables de BOP⁽¹⁾, et résultera de l'importance et du degré de maturité des projets affichés par chaque territoire concerné* ».

Les crédits seront proportionnellement très affectés par le plan de réduction des dépenses publiques (– 1 million d'euros).

(1) Budgets opérationnels de programme.

7.– De nouveaux programmes seront lancés depuis l'action *Fonds exceptionnel d'investissement*

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 en autorisations d'engagement et de 15,8 millions d'euros en crédits de paiement, **le FEI a été massivement abondé au titre du Plan de relance de l'économie**. Ce sont, au final, 158 millions d'euros en autorisations d'engagement et 46 millions d'euros en crédits de paiement 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 autorisations d'engagement et 17 millions d'euros en crédits de paiement. En LFI 2011, le niveau des autorisations d'engagement a été divisé par quatre, et celui des crédits de paiement porté à 21,5 millions d'euros.

En 2012, les autorisations d'engagement augmenteraient significativement (17 millions d'euros), le MOM ayant décidé le lancement de nouveaux programmes. En réduction pour 2012, les crédits de paiement seront donc amenés à progresser dans les années à venir.

8.– L'action *Appui à l'accès aux financements bancaires*

Cette action finance depuis 2010 des mesures dont la création avait été annoncée par le CIOM :

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

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

Comme en 2010 et 2011, **l'essentiel des crédits de l'action servira en 2012 au financement des prêts AFD**, seuls 3 millions d'euros (AE = CP) étant consacrés au fonds de garantie agriculture et pêche.

II.- LE SOUTIEN DE L'ÉTAT À L'OUTRE-MER PASSE ESSENTIELLEMENT PAR LA DÉPENSE FISCALE

A.- LES DÉPENSES FISCALES, DONT LE MONTANT EST SUPÉRIEUR À CELUI DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES, SERONT PARTIELLEMENT RÉFORMÉES EN 2012

1.- Le montant des dépenses fiscales rattachées à titre principal à la mission *Outre-mer* est supérieur à celui des crédits budgétaires

Ce montant s'élèverait en 2012 à 2 958 millions d'euros, soit 1,45 fois le montant des crédits de paiement prévus pour la mission.

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

(en millions d'euros)

Objet de la mesure	2010	2011	2012
Dépenses fiscales sur impôts d'État contribuant au programme <i>Emploi outre-mer</i>			
Exonération de taxe sur la valeur ajoutée (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	158	158	158
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	100	100	100
Abattement d'impôt sur le revenu et d'impôt sur les sociétés applicable aux bénéficiaires des entreprises provenant d'exploitations situées dans les DOM	44	44	44
Exonération des taxes sur le chiffre d'affaires des opérateurs du secteur audiovisuel et de communications électroniques établis dans les DOM, pour les activités qu'ils y exercent, jusqu'à la disparition des messages publicitaires sur le service public audiovisuel.	5	5	5
Imputation de l'impôt 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 DOM, et ayant fait l'objet de travaux de rénovation ou de réhabilitation	2	2	2
Exonération d'impôt sur les sociétés, sur agrément, des bénéfices réinvestis dans l'entreprise pour les sociétés de recherche et d'exploitation minière dans les DOM	ε	ε	ε
Exonération d'impôt sur les sociétés, sur agrément, des bénéfices en cas de création d'activité nouvelle dans les DOM	0	0	0
Prise en compte de l'impôt sur les sociétés sur une base réduite des résultats provenant d'exploitations situées dans les DOM.	100	100	-
<i>Abattement du tiers</i>			
Total pour le programme	409	409	309
Dépenses fiscales sur impôts d'État contribuant au programme <i>Conditions de vie outre-mer</i>			
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	1 100	1 100	1 100
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	710	730	470
<i>Girardin productif</i>			

Réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements locatifs et de la 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 <u>Girardin locatif</u>	355	360	315
Réduction de l'impôt sur le revenu, dans la limite d'un certain montant, pour les contribuables des DOM (30 % en Guadeloupe, Martinique et à La Réunion ; 40 % en Guyane)	290	300	310
Exclusion des DOM du champ d'application de la taxe intérieure de consommation applicable aux carburants	99	99	99
Réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements effectués dans le secteur du logement social, dans les départements et collectivités d'outre-mer. <u>Défiscalisation du logement social</u>	11	70	80
Taux réduit de TVA (2,1 %) applicable aux ventes et apports de terrains à bâtir, aux constructions et ventes de logements neufs à usage locatif réalisés dans le cadre d'investissements locatifs donnant lieu à défiscalisation	6	8	8
Réduction d'impôt sur le revenu en faveur des investissements locatifs réalisés outre-mer <u>Scellier outre-mer</u>	2	5	7
Réduction d'impôt sur le revenu en faveur des investissements locatifs réalisés outre-mer dans le secteur intermédiaire <u>Scellier intermédiaire outre-mer</u>	1	3	4
Réduction de 50 % des tarifs des droits d'enregistrement et de timbre en Guyane	3	3	3
Réduction du taux d'imposition des plus-values réalisées lors de la cession de participations substantielles par des contribuables domiciliés dans les DOM	1	1	1
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	ε	ε	ε
Déduction d'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 <u>Défiscalisation à l'IS</u>	160	220	nc
Total pour le programme	2 738	2 899	2 617
Dépenses fiscales sur impôts locaux, prises en charge par l'État, contribuant au programme <i>Conditions de vie outre-mer</i>			
Abattement de la cotisation foncière des entreprises (CFE) sur la base nette imposable des établissements situés dans les DOM	-	11	12
Abattement de la cotisation sur la valeur ajoutée en faveur des entreprises dont les établissements situés dans les DOM peuvent bénéficier d'un abattement sur leurs bases nettes imposables à la CFE en l'absence de délibération contraire d'une commune ou d'un établissement public de coopération intercommunale	-	9	9
Abattement de la taxe foncière sur les propriétés bâties sur la base d'imposition des établissements situés dans les DOM	-	3	3
Abattement de la taxe foncière sur les propriétés bâties en faveur des immeubles anti-sismiques des DOM	0	0	0
Exonération partielle de la taxe sur les propriétés non bâties des terres agricoles situées dans les DOM	10	8	nc
Abattement de la taxe professionnelle sur la base nette imposable des établissements situés dans les DOM	37	-	-
Total pour le programme	47	31	32
Total pour la mission <i>Outre-mer</i>	3 194	3 339	2 958

Source : projet annuel de performances.

Le tableau précédent appelle deux remarques :

– certaines dépenses sont curieusement présentées comme « non chiffrables », alors qu'elles représentent un réel enjeu budgétaire, et que le dispositif qui les fonde n'a pas connu d'évolutions majeures. Tel est le cas de la déduction, au titre de l'impôt sur les sociétés (IS), des investissements productifs réalisés outre-mer (articles 217 *undecies* et *duodecies* du code général des impôts). Le coût de cette mesure était de surcroît en croissance, de 160 millions d'euros en 2010 à 220 millions d'euros en 2011 ;

– la réduction d'impôt sur le revenu (IR) à laquelle ouvre droit la réalisation des mêmes investissements ⁽¹⁾ – communément dénommée « Girardin industriel » – verrait son coût significativement réduit en 2012 (470 millions d'euros contre 730 en 2010).

2.– Le projet de loi de finances pour 2012 prévoit de réduire ou de supprimer certaines de ces dépenses fiscales

a) Un premier train de mesures a été pris en loi de finances pour 2011

• **L'article 36 de cette loi a exclu du bénéfice de la défiscalisation les investissements portant sur des installations de production d'électricité utilisant l'énergie radiative du soleil**, que cette défiscalisation soit réalisée par une réduction d'IR (I de l'article 36) ou une déduction d'IS (II). Combinée à l'avantage propre à la réalisation d'investissements dans le secteur des énergies renouvelables et à l'obligation d'achat par EDF de l'énergie produite, la défiscalisation avait provoqué une véritable surchauffe dans le secteur photovoltaïque, à laquelle le législateur a entendu mettre fin. Le gain attendu pour l'État a été estimé à 230 millions d'euros.

Lors de l'examen du PLF en séance publique à l'Assemblée nationale, le Gouvernement a fait adopter un amendement (devenu le VII de l'article 36) prévoyant la **mise en place d'une commission censée remettre un rapport au Parlement avant le 30 juin 2011, afin d'évaluer l'impact pour l'outre-mer de la suppression de la défiscalisation dans le photovoltaïque.**

(1) En application de l'article 199 *undecies B* du code général des impôts.

VII DE L'ARTICLE 36 DE LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2011

Une commission composée d'élus et de représentants de l'administration évalue l'impact des I et III sur, d'une part, la sécurité d'approvisionnement énergétique des départements et collectivités d'outre-mer et la puissance électrique installée des moyens de production intermittents en service et en attente de raccordement au 29 septembre 2010 et, d'autre part, le montant de l'aide accordée aux autres secteurs économiques éligibles à l'aide à l'investissement outre-mer. Elle évalue également la possibilité de mettre en place des zones de développement du photovoltaïque au sol précisant la puissance installée minimale et maximale pour chaque département, ces zones devant s'intégrer dans un schéma global d'aménagement du territoire.

Elle remet ses conclusions au Parlement avant le 30 juin 2011 assorties, le cas échéant, des propositions législatives qu'il lui paraîtrait nécessaire d'insérer dans une loi de finances.

Sa composition est fixée par arrêté conjoint des ministres chargés de l'énergie et du développement durable, du budget, de l'industrie, de l'économie et de l'outre-mer.

Ce rapport n'a toujours pas été remis au Parlement, ce que le Rapporteur spécial ne peut que déplorer. Les acteurs économiques se trouvent en effet dans une situation d'incertitude préjudiciable à leur activité, déjà affectée par la crise économique. Quelles que soient les orientations retenues par la commission, il serait grand temps de les faire connaître.

• **L'article 105 de la même loi a appliqué à un certain nombre de réductions et crédits d'impôt une réduction de 10 %, généralement baptisée « coup de rabot ».** La défiscalisation des investissements locatifs outre-mer prévue à l'article 199 *undecies* A du code général des impôts (CGI) et la défiscalisation des investissements productifs prévue à l'article 199 *undecies* B se sont vues appliquer ce coup de rabot. À l'initiative de notre collègue Gaël Yanno, la réduction de l'avantage en impôt au titre de la réalisation d'investissements productifs a été limitée à la seule fraction non rétrocédée à l'exploitant ultramarin, lorsque l'investissement est réalisé de manière externalisée.

Il faut en effet rappeler que l'investissement ouvrant droit à la défiscalisation peut être réalisé de deux manières :

– en direct, c'est-à-dire par l'entreprise exploitante, sous réserve qu'elle soit redevable de l'IR ;

– de manière externalisée, ce qui est le cas le plus fréquent. L'investissement est dit externalisé lorsqu'il est réalisé par une société de portage (type société en nom collectif), dont le capital est constitué par des contribuables souhaitant réduire le montant de leur impôt. Ces contribuables se répartissent au *prorata* des parts détenues dans la SNC le montant global de réduction d'impôt.

L'objectif du dispositif étant de favoriser l'investissement outre-mer, les contribuables doivent alors rétrocéder une fraction de leur avantage en impôt (en principe 62,5 %) à l'exploitant, à qui le bien défiscalisé est loué pendant au moins cinq ans à un tarif bonifié. À l'issue de l'expiration du délai de cinq ans, pendant lequel l'avantage fiscal peut être repris si le bien défiscalisé cesse d'être exploité, le bien est le plus souvent cédé à l'exploitant à l'euro symbolique. La limitation du coup de rabot à la seule fraction non rétrocédée, assortie de l'augmentation du taux légal de rétrocession, a permis de maintenir constant, en volume, l'avantage dont bénéficie *in fine* l'exploitant.

b) De nouvelles dispositions sont prévues dans le projet de loi de finances pour 2012

● **L'article 45 propose un nouveau coup de rabot de 10 %**, pour les mêmes avantages fiscaux. S'agissant de la défiscalisation des investissements productifs outre-mer, le texte du Gouvernement prévoit d'ores et déjà de limiter la réduction à la seule fraction non rétrocédée, concentrant ainsi l'effort de réduction de la dépense fiscale sur les contribuables, par construction aisés, qui souhaitent réduire le montant de leur impôt sur le revenu. Le taux de la réduction d'impôt serait ainsi ramené, dans le cas général, de 45 à 40,5 %, et le taux de rétrocession porté de 62,5 à 64,94 %.

● **L'article 4 propose de supprimer « l'abattement du tiers »**, en abrogeant l'article 217 *bis* du CGI, qui dispose que « *les résultats provenant d'exploitations situées dans les départements d'outre-mer [...] ne sont retenus pour l'assiette de l'impôt sur les sociétés que pour les deux tiers de leur montant* ». Cet abattement est cumulable avec d'autres dispositions spécifiques à l'outre-mer (déduction d'IS au titre de la réalisation d'investissements productifs, abattement d'IS pour les entreprises situées en zones franches d'activité). Estimant cette possibilité de cumul injustifiée, et fort du constat dressé par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales selon lequel « *l'abattement d'un tiers à l'IS ne sert aucun objectif crédible* », le Gouvernement entend le supprimer.

Le gain attendu pour le budget de l'État est équivalent au coût estimé de la mesure, soit 100 millions d'euros ⁽¹⁾.

(1) Le commentaire de l'article 4 du présent PLF par le Rapporteur général laisse quelque peu dubitatif sur la fiabilité de ce chiffre : voir Gilles Carrez, Rapport général sur le projet de loi de finances pour 2012, tome 2, n° 3805, pages 109 à 116, octobre 2011.

B.– LA « PRÉFÉRENCE POUR LA DÉPENSE FISCALE » PEINE À TROUVER DES JUSTIFICATIONS

1.– Les dépenses fiscales, et tout particulièrement la défiscalisation « Girardin », font l'objet de critiques nourries

a) L'évaluation des dépenses fiscales est pour l'heure défailante

Le Rapporteur spécial et la commission des Finances regrettent régulièrement l'absence de véritable dispositif d'évaluation de la dépense fiscale, principal outil de la politique de l'État outre-mer.

Dans sa note sur l'exécution du budget 2010 consacrée à la mission *Outre-mer*, la Cour des comptes s'en inquiète en ces termes : « *La DéGéOM [Délégation générale à l'Outre-mer, administration centrale du ministère de l'Outre-mer] dispose désormais d'un service chargé d'évaluer l'efficacité des politiques publiques en général et celle des dépenses fiscales en particulier. Toutefois, la réalisation des évaluations annoncées tarde, alors même que la création de dépenses fiscales nouvelles, sans remise en cause de celles existantes, se poursuit. L'absence de résultats concrets des démarches d'évaluation est préoccupante.* »

Interrogé à ce sujet dans le questionnaire budgétaire, le ministère chargé de l'Outre-mer indique que quatre évaluations inscrites au programme 2011 de la DéGéOM traitent directement de l'efficacité des dépenses fiscales ; lorsque ces évaluations auront été conduites, il conviendra d'en examiner avec attention les résultats.

Les conclusions du comité d'évaluation des dépenses fiscales et sociales, qui a rencontré des difficultés méthodologiques et statistiques certaines, sont en général proches des développements qui suivent. Globalement, le regard porté sur la défiscalisation est au mieux circonspect, et le plus souvent critique.

b) Le coût de la défiscalisation est supérieur à celui d'un subventionnement budgétaire

Depuis la publication de son rapport d'information sur les niches fiscales ⁽¹⁾, la commission des Finances constate que le financement de l'économie ultramarine par la défiscalisation est plus coûteux que ne le serait un financement budgétaire, par le versement de subventions. Cela résulte d'une sorte d'« évaporation fiscale », dont l'extrait du rapport figurant dans l'encadré ci-après rappelle les mécanismes. Il en ressort qu'**à dépense publique constante, le soutien apporté à l'outre-mer par une subvention pourrait être supérieur à ce que permet la défiscalisation.**

(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, rapport d'information n° 946, juin 2008.

DÉFISCALISATION ET « ÉVAPORATION FISCALE »

En matière de défiscalisation des investissements outre-mer, la procédure la plus utilisée, en montant global comme en nombre de dossiers, est celle prévue à l'article 199 *undecies* B du code général des impôts. Les développements suivants s'efforcent de décrire la mécanique d'un montage type, à savoir un investissement externalisé réalisé par une société en nom collectif (SNC) qui va louer le bien concerné à une société exploitante, celle-ci ne pouvant pas ou ne souhaitant pas réaliser directement l'investissement. Dans un souci de clarté, la présentation est très simplifiée.

Soit une entreprise ultramarine exerçant ses activités dans un secteur éligible. Cette entreprise (l'exploitant) souhaite pouvoir utiliser un bien de production, d'une valeur de 100. L'exploitant s'adresse à un intermédiaire (le cabinet de défiscalisation) qui se charge d'organiser le financement du bien. À cette fin, une société en nom collectif (SNC) est constituée entre des personnes physiques souhaitant bénéficier de la réduction d'impôt permise par la réalisation de l'investissement (les apporteurs de capacité fiscale). La SNC opte pour la transparence fiscale : ses membres seront redevables de l'impôt sur le revenu et non de l'impôt sur les sociétés. La SNC procède à l'investissement, qu'elle finance de la manière suivante :

- 50 par un emprunt contracté auprès d'établissements bancaires ;
- 30 par les fonds propres apportés par les membres de la SNC ;
- 20 par le dépôt de garantie de l'exploitant, caution de son implication réelle dans le projet.

La réduction d'impôt, à répartir entre les membres de la SNC à raison de leurs parts sociales respectives, s'élève à 50, soit 50* % du montant de l'investissement. Pour obtenir le gain net produit par l'opération au profit des apporteurs de capacité fiscale, il faut retirer de ces 50 :

- la commission perçue par les cabinets de défiscalisation pour couvrir les frais de montage et de gestion de la SNC (soit environ 6 en moyenne) ;
- 60 % de l'avantage fiscal (soit 30), qui doivent être rétrocédés à l'exploitant sous la forme d'une réduction des loyers versés par celui-ci à la SNC pendant 5 ans, soit la durée minimale pendant laquelle la SNC doit conserver l'investissement.

Pour un investissement de 100, l'avantage fiscal net au profit du contribuable est donc de 14 (soit $50 - 6 - 30$).

Pendant les 5 années minimales de conservation du bien, la SNC perçoit les loyers versés par l'exploitant et rembourse ainsi les établissements bancaires qui ont apporté 50 dans le montage. Au terme de ces 5 ans, la SNC revend le bien à l'exploitant. Le bien est en général cédé à l'euro symbolique : les loyers versés pendant 5 ans, le dépôt de garantie apporté initialement par l'exploitant et le montant de la rétrocession ont en principe permis d'en couvrir le coût total. Pour l'exploitant, le gain permis par ce montage se résume donc à la rétrocession d'une partie de l'avantage fiscal procuré à la SNC, rétrocession qui lui permet d'acquérir le bien au terme d'une location-vente à loyer bonifié.

L'aide perçue par l'entreprise grâce à ce montage (soit 30 sous forme de rétrocession) aura coûté 50 à l'État, en termes de moins-values fiscales (30 au profit de l'exploitant + 14 au profit des membres de la SNC + 6 au profit du cabinet de défiscalisation). 40 % des recettes auxquelles l'État renonce volontairement dans l'objectif de concourir au développement économique de l'outre-mer () sont in fine captés par d'autres destinataires que les exploitants ultramarins. Cette part de la dépense fiscale s'assimile à de l'« évaporation fiscale », à de la « perte en ligne », à tout le moins au regard de l'objectif final poursuivi par la défiscalisation, à savoir le développement économique de l'outre-mer.

* : Après application du premier coup de rabot, ce taux a été ramené à 45 %, et le taux de rétrocession porté à 62,5 %. Seuls les chiffres changent, sans invalider le raisonnement.

c) Le manque de transparence de la défiscalisation est régulièrement souligné

La défiscalisation a fait l'objet de critiques répétées en raison de sa relative opacité, à tout le moins pour ceux des investissements qui, du fait de leur montant, ne sont pas soumis à agrément préalable du ministre du Budget.

Les travaux menés dans le cadre du rapport d'application de la LODEOM ont d'ailleurs conduit le Rapporteur spécial et Gaël Yanno à déposer une série d'amendements au PLF 2011, de nature à renforcer la transparence de la défiscalisation. L'adoption de ces amendements a permis, entre autres mesures :

– d'exclure du bénéfice de la défiscalisation les sociétés en participation, qui, du fait de leur régime juridique particulièrement souple, étaient soupçonnées de servir de vecteurs à des montages frauduleux ;

– d'encadrer l'exercice de la profession de « monteur » en défiscalisation.

2.– Un nouveau dispositif de défiscalisation du logement social, qui n'est pas exempt de critiques, a pourtant été créé par la LODEOM

a) Complexe et coûteuse, la défiscalisation du logement social a suscité des craintes

• En dépit du surcoût de la défiscalisation et de son relatif défaut de transparence, le Gouvernement semble manifester, s'agissant du financement de son action outre-mer, une véritable « préférence pour la dépense fiscale ». C'est ainsi que **la LODEOM a créé un nouveau dispositif de défiscalisation du logement social, sur le modèle de la défiscalisation des investissements productifs.**

En application du nouveau dispositif, régi par l'article 199 *undecies* C 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.

• **La défiscalisation du logement social, comme celle des investissements productifs, génère une « évaporation fiscale ».** 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 retrocession. 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.

Le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales ne dit pas autre chose en écrivant « *qu'en matière de logement social [...], le mécanisme de défiscalisation renchérit en général d'environ un tiers le coût d'une opération pour l'État par rapport à un financement sur crédits budgétaires* ». En effet, « *la fraction de l'avantage fiscal conservée par l'investisseur externe [...] correspond [...] à une perte sèche pour les finances publiques, en particulier dans le domaine du logement, par rapport à la ligne budgétaire unique (LBU) : la préférence pour l'affichage d'une maîtrise de la dépense budgétaire et d'une minoration du taux de prélèvements obligatoires, par le recours à la dépense fiscale, contribue au déficit des administrations publiques à hauteur de plusieurs millions d'euros* ».

• **Intrinsèquement plus coûteuse que la LBU, la défiscalisation est également plus complexe.** Bien que volontairement simplifié, l'essai de description du dispositif laisse apparaître cette complexité. Habitué à traiter avec les directions départementales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) pour le versement de la LBU, les OLS doivent désormais s'adresser en outre aux services fiscaux lorsque le programme bénéficie de la défiscalisation.

• Lors de la discussion du projet de loi à l'Assemblée nationale, **des craintes ont été exprimées sur le risque de voir la défiscalisation se substituer à la LBU. Le rapport d'application de la LODEOM a confirmé ces craintes**, faisant état d'une circulaire de la ministre de l'Outre-mer en date du 1^{er} juin 2010 disposant que « *le recours à la défiscalisation doit conduire à une modération de la subvention voire à une absence totale de subvention* ».

• Enfin, **les premiers chiffres communiqués ont suscité des interrogations sur l'efficacité du dispositif**. En effet, le montant prévisionnel de la dépense fiscale pour 2010 a été ramené de 110 à 11 millions d'euros. Pour 2011 et 2012, la prévision est de respectivement 70 et 80 millions d'euros.

b) Le contrôle sur pièces et sur place mené par le Rapporteur spécial n'a pas permis de lever tous les doutes

Dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement pour 2010, la commission des Finances a souhaité auditionner, le 15 juin dernier, la ministre chargée de l'Outre-mer, en particulier au sujet de la défiscalisation du logement social⁽¹⁾. Considérant que cette audition n'avait pas apporté à la Commission toutes les réponses attendues, le Rapporteur spécial a décidé de réaliser un contrôle sur pièces et sur place en septembre dernier, se rendant d'une part au bureau des agréments et rescrits de la direction générale des Finances publiques, d'autre part à la délégation générale à l'Outre-mer.

▪ **Le contrôle a fait apparaître les grandes difficultés de suivi du dispositif.**

• Lors de son audition par la commission des Finances, la ministre de l'Outre-mer a indiqué que la moitié des 6 500 logements sociaux financés en 2010 l'ont été grâce à la défiscalisation, qui exercerait donc un « *effet de levier* ». Sachant que la dépense fiscale s'est élevée, selon le dernier chiffre disponible, à seulement 11 millions d'euros en 2010, le propos de la Ministre a pu être interprété de la manière suivante : ces 11 millions d'euros auraient contribué à financer 3 250 logements, soit un montant moyen de 3 400 euros environ par logement, ce qui apparaît bien éloigné de l'idée que l'on peut spontanément se faire d'un effet de levier. Interrogée précisément en ce sens, la Ministre n'a pas apporté de réponse éclairante.

Le contrôle sur place a permis de lever cette incompréhension, qui tient à la définition du « dossier financé ». La DÉGÉOM a indiqué au Rapporteur spécial qu'**un dossier est considéré comme financé lorsque, après avoir obtenu l'accord pour le versement de la LBU, l'OLS dépose ou fait déposer une demande d'agrément au titre de la défiscalisation.**

(1) Pour le compte rendu de l'audition, voir : http://www.assemblee-nationale.fr/13/cr-cfiab/10-11/c1011084.asp#P2_91.

• **Ce concept de dossier financé appelle trois remarques.**

Premièrement, il traduit un état d'esprit résolument optimiste de la DéGéOM, qui semble estimer que le seul dépôt de la demande d'agrément vaut bouclage du financement, alors que la procédure d'agrément a précisément pour objet, au terme d'une instruction fine du dossier, d'accorder ou de refuser l'aide fiscale. Sans même envisager l'hypothèse – particulièrement défavorable pour les projections de construction de logements établies par la DéGéOM – d'un refus d'agrément, il arrive que la base éligible à la réduction d'impôt soit réévaluée par les services fiscaux, ce qui peut aboutir à minorer l'avantage accordé par rapport aux attentes de l'OLS, et donc à générer un « trou » de financement. Considérer comme financés par le dispositif de défiscalisation créé par la LODEOM des dossiers pour lesquels cette défiscalisation a seulement été sollicitée apparaît donc comme une hypothèse très majorante.

Deuxièmement, il faut constater que ce concept n'est pas défini dans les documents budgétaires, et qu'il ne l'a pas davantage été lors de l'audition précitée du 15 juin dernier. Compte tenu des multiples questionnements dont a été l'objet depuis sa création la défiscalisation du logement social, il n'aurait pas été inutile que le Gouvernement prenne la peine de préciser au Parlement les contours de ce concept, qui, faute de mieux, est pour l'heure le premier outil de suivi du dispositif.

Troisièmement, le concept de dossier financé met en exergue la grande difficulté à retracer avec précision les effets du dispositif mis en place par la LODEOM sur la construction de logements sociaux. En effet, et l'incompréhension entre la commission des Finances et la Ministre le montre bien, il n'est pour l'heure pas possible de rattacher à un exercice donné, et donc à un montant de dépense fiscale connu, la construction de logements.

Le chiffrage de la dépense fiscale d'une année est réalisé par la direction de la Législation fiscale, le fait générateur de la dépense étant :

– lorsque l'investissement est réalisé par une société soumise à l'IR, la souscription des parts de cette société par les personnes apportant leur contribution au financement ;

– lorsque l'investissement est réalisé par une société soumise à l'IS, l'achèvement des fondations.

Mais le « compteur » de la dépense fiscale, qui renseigne sur le coût du dispositif pour une année, ne renseigne pas sur le nombre de logements construits la même année, ni même sur le nombre d'agréments sollicités :

– les demandes d'agrément déposées au cours d'une année N, si elles font l'objet d'une réponse positive, ne le font pas nécessairement au cours de la même année. Depuis la mise en place d'une nouvelle procédure administrative en février dernier, les demandes doivent en principe être déposées avant fin mai, afin qu'une

décision puisse être rendue à l'automne. Mais il arrive fréquemment que les services fiscaux doivent demander des renseignements complémentaires ; lors de sa visite au bureau des agréments et rescrits, le Rapporteur spécial a d'ailleurs été frappé de constater le caractère incomplet, voir dans certains cas lacunaire, de dossiers pourtant déposés par des intermédiaires censément spécialisés, et qui font d'ailleurs payer le prix de cette spécialisation au travers des commissions qu'ils perçoivent ;

– au demeurant, un dossier agréé au cours de l'année N n'aboutira pas forcément au déclenchement du compteur de la dépense fiscale au titre de la même année. En effet, comme cela a été rappelé *supra*, ce n'est pas l'agrément qui est le fait générateur de la dépense, mais la souscription des parts ou l'achèvement des fondations. Si la première peut intervenir rapidement après l'obtention de l'agrément, le second nécessite l'écoulement d'un délai d'au moins plusieurs mois ;

– le moment auquel se déclenche le compteur doit encore être distingué de celui auquel les logements sont livrés à l'OLS, le délai de construction pouvant aller de quelques mois à plusieurs années ;

– l'avantage fiscal peut être retiré par l'administration si, au cours des cinq années suivant l'octroi de l'avantage, le logement cesse de répondre aux critères fixés par la loi (location à un OLS qui lui-même le loue à un ménage sous conditions de ressources et de loyers).

En définitive, il s'écoule plusieurs années avant de pouvoir établir un lien précis entre la location d'un logement social défiscalisé pendant la période prescrite par la loi et la constitution du « dossier financé ». De plus, il n'existe pour l'heure pas de dispositif de suivi permettant de savoir, à une date donnée, quel est le nombre de logements sociaux ayant bénéficié de la défiscalisation, ni, *a fortiori*, l'apport moyen de la défiscalisation au financement des logements concernés.

• Sous les multiples réserves qui viennent d'être décrites, le contrôle sur place a permis d'obtenir quelques chiffres.

Selon le bureau des agréments et rescrits, le montant des investissements agréés par exercice dans le secteur du logement social a fortement augmenté depuis 2006 : 60 millions d'euros en 2006, 87 en 2007, 133 en 2008, 187 en 2009 et 374 en 2010.

Jusqu'en 2009, ces investissements étaient réalisés sur le fondement des articles 199 *undecies* A et 217 *undecies* du code général des impôts, qui ne prévoient pas de dispositif spécifique pour le logement social mais dont le bénéfice est néanmoins ouvert pour la réalisation d'investissements dans ce secteur.

Depuis 2009, une partie des investissements agréés résulte de l'application du nouvel article 199 *undecies* C, introduit par la LODEOM : 71 des 187 millions agréés en 2009 et 235 des 374 millions agréés en 2010 ⁽¹⁾. La part de la défiscalisation du logement social dans le montant global de l'aide fiscale soumise à agrément est ainsi passée de 14 % en 2009 à 31 % en 2010.

▪ **Le contrôle sur pièces et sur place n'a pas permis de lever tous les doutes sur l'articulation entre LBU et défiscalisation.**

• Le Rapporteur spécial a cherché à comparer l'évolution des montants de défiscalisation et des crédits ouverts sur la LBU au titre du logement social. À cette fin, le questionnaire ci-dessous a été adressé au ministère chargé de l'Outre-mer, qui n'a pas encore pu fournir de réponse.

QUESTIONNAIRE COMPLÉMENTAIRE AU CONTRÔLE SUR PIÈCES ET SUR PLACE

1. Quelle a été, pour la période concernée et tout particulièrement pour 2009 et 2010, le montant et la part de la ligne budgétaire unique consacrés au financement du logement social ?

2. Quelle est la part des investissements agréés sur le fondement de l'article 199 *undecies* C qui seront réalisés dans des territoires bénéficiant de la LBU ?

3. Pour chacun des investissements agréés au titre de l'article 199 *undecies* C, indiquer le lieu de réalisation de l'investissement, son montant, celui de la base éligible à l'aide fiscale, le montant de celle-ci ainsi que sa part dans le total des aides publiques, le montant et la part respective des autres aides publiques, en particulier de la LBU, et enfin le montant d'aide fiscale par mètre carré.

• À la suite des critiques formulées par le rapport d'application de la LODEOM sur la circulaire précitée du 1^{er} juin 2010, la ministre chargée de l'Outre-mer a adressé un courrier aux préfets des DOM, leur indiquant clairement que « *substituer pour le financement des nouveaux logements sociaux les ressources de l'aide fiscale aux crédits budgétaires serait contraire au texte de cette loi comme à l'engagement répété du Gouvernement, notamment lors de l'examen par le Parlement des crédits de la mission Outre-mer dans le cadre de la loi de finances pour 2011* ».

Ce courrier, qui réaffirme ainsi clairement l'esprit de la loi, prévoit en outre une rationalisation bienvenue de la procédure de traitement des dossiers, de nature à limiter la grande complexité introduite par la création du dispositif de défiscalisation. Il est en effet prévu que l'instruction par la DEAL, qui attribue la LBU, doit précéder l'instruction par la DGFIP, qui attribue l'aide fiscale.

(1) La dépense fiscale correspondant aux investissements agréés au titre de l'année 2009 devrait donc être de 35,5 millions d'euros et celle correspondant aux investissements agréés au titre de l'année 2010 de 117,5 millions d'euros. Mais, pour les raisons qui viennent d'être évoquées, il n'est pas possible de savoir sur quels exercices seront imputés ces montants de dépense fiscale, car tout dépend de l'année du fait générateur de la réduction d'impôt (en l'espèce, la souscription au capital de la société de portage réalisant l'investissement).

Malgré cette clarification, **certain éléments de ce courrier entretiennent encore une certaine confusion**, puisqu'il y est indiqué :

– qu'il revient aux préfets *« de vérifier que les financements au titre de la ligne budgétaire unique sont sollicités au niveau adéquat pour permettre l'équilibre de l'opération »* ;

– et qu' *« à l'analyse des opérations d'ores et déjà cofinancées ou sur le point d'être agréées, il apparaît que l'équilibre économique d'une opération peut être atteint sans recourir au niveau maximal de subvention au titre de la LBU »*.

• **Les auditions conduites à la DÉGéOM lors du contrôle sur place ont laissé paraître un certain flottement sur la question de l'articulation entre LBU et défiscalisation**, certains propos laissant clairement penser que la subvention a vocation à financer de manière résiduelle ce qui ne l'aurait pas été par la défiscalisation.

• **Ce flottement se retrouve également dans le PAP**, qui indique que *« dans la plupart des cas, l'apport de la défiscalisation est insuffisant et nécessite l'octroi d'une subvention complémentaire »*.

• **Le Rapporteur spécial doit une nouvelle fois à le rappeler : dans le schéma de financement du logement social arrêté par la LODEOM, et quelle qu'ait pu être l'intention initiale du Gouvernement, c'est bien la défiscalisation qui doit être complémentaire de la LBU, et non l'inverse.**

3.– L'articulation entre dépenses budgétaires et dépenses fiscales mériterait la réalisation d'une étude d'ensemble

À l'initiative du Rapporteur spécial, la commission des Finances a adopté à l'unanimité un amendement au projet de loi de finances pour 2011, demandant au Gouvernement la remise d'un rapport *« étudiant la possibilité de transformer en dotations budgétaires les dépenses fiscales rattachées à titre principal à la mission Outre-mer »*. En séance publique, la ministre chargée de l'Outre-mer a cru bon de s'opposer à cet amendement, que l'Assemblée n'a pas adopté.

Le Rapporteur spécial manifeste une nouvelle fois son souhait de voir le Gouvernement engager une réflexion sur les avantages comparés de la dépense budgétaire et de la dépense fiscale. L'objectif d'une telle réflexion ne serait pas de se lancer à la « chasse aux niches fiscales », mais de se demander si, à dépense globale constante, la substitution de dépenses budgétaires à certaines dépenses fiscales ne permettrait pas d'accroître le soutien de l'État aux outre-mer.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du jeudi 27 octobre 2011 à 9 heures, la Commission examine les crédits de la mission Outre-mer.

Après l'exposé du Rapporteur spécial, plusieurs intervenants prennent la parole.

M. Bernard Lesterlin. Je voudrais solliciter votre avis sur certains programmes et sur certaines actions de la mission, faute d'avoir pu interroger hier la ministre à leur sujet, le président ayant levé la séance de la commission des Lois de manière précipitée. Le service militaire adapté se développe dans nos territoires, car il apporte des réponses efficaces à la situation de chômage des jeunes et à la pression démographique. À propos de l'action n° 2 *Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle* du programme *Emploi outre-mer*, n'est-il pas préoccupant de voir repousser à 2014 le doublement des effectifs qui y sont affectés ?

Votre analyse de l'action n° 3 *Continuité territoriale* ne mentionne pas les charges indues supportées par le conseil général de Mayotte. Ce département demeure pourtant créancier de l'État, à cause de la ligne de partage floue qui était tracée avant la départementalisation entre ses attributions et celles de l'État. La mise en œuvre de l'action n° 7 *Insertion économique et coopération régionales* ne met à mon sens pas assez l'accent sur les possibilités d'une action conjointe avec les Comores, en particulier entre Mayotte et Anjouan, pour tenter de maîtriser les flux migratoires. Je me demande enfin si le fonds exceptionnel d'investissement qui fait l'objet de l'action n° 8 est suffisamment abondé pour faire face à la crise de l'emploi à Mayotte grâce à une accélération de l'investissement public.

M. Jean-Louis Dumont. Tout le monde connaît la situation difficile du logement social outre-mer. Les mesures annoncées et prises ont conduit à un échec. Les crédits correspondants étaient naguère rattachés à la mission *Logement*. Leur imputation sur la mission *Outre-mer* n'a pas apporté d'amélioration visible. Par ailleurs, les crédits de l'Agence française de développement servent d'après mes informations au financement de dizaines de milliers de logements dans les territoires ultra-marins. Je compte interroger notre rapporteur spécial de l'*Aide publique au développement*, M. Henri Emmanuelli, sur ce sujet. Mais pouvez-vous déjà nous faire part de votre sentiment devant l'inertie actuelle ?

M. Alain Rodet. Notre collègue Bernard Lesterlin s'est inquiété des mouvements migratoires non maîtrisés entre Anjouan et Mayotte. Mais qu'en est-il des mouvements qui s'opèrent entre Mayotte et la métropole ? Comment se répartissent nos compatriotes mahorais en métropole ? Lorsque leur concentration en un point du territoire est excessive, cela peut nuire à leur intégration.

M. Hervé Novelli. Le dispositif de suivi de la performance fait défaut pour évaluer la défiscalisation en outre-mer. Comment son efficacité pourrait-elle être mesurée ? Je relève à cet égard que le projet de rapport laisse entendre que le financement budgétaire direct pourrait être plus efficace.

M. Claude Bartolone, rapporteur spécial. Monsieur Lesterlin, le Président de la République a annoncé pour 2012 le doublement des effectifs affectés au service militaire adapté, qui donne en effet de bons résultats. Le nombre d'équivalents-temps-plein-travaillé qui y sont déjà consacrés est tout de même important et permet de constater que l'outil est adapté à la situation des territoires ultra-marins. Le champ du rapport spécial ne recouvre pas la question des charges indues supportées par Mayotte, ni le sujet de la coopération régionale avec les Comores, mais ces points pourront faire l'objet d'un débat avec la ministre. Si le fonds exceptionnel d'investissement outre-mer est un outil intéressant pour Mayotte, la première urgence semble être la question du coût de la vie, sur laquelle le médiateur désigné par le Gouvernement fera demain un premier rapport. Les images qui nous viennent de Mayotte ne peuvent en attendant que susciter l'inquiétude.

Monsieur Dumont, les besoins de financement du logement sont sans conteste importants outre-mer. Le financement actuel est complexe. Je peine à comprendre comment s'articulent la ligne budgétaire unique et la défiscalisation, même après mes contacts avec les services du ministère du Budget. Les difficultés de compréhension sont, sur ce sujet, assez largement partagées.

Monsieur Novelli, les indicateurs n'existent pas pour mesurer la performance des dépenses fiscales. Même pour les services, il serait pourtant utile de pouvoir démontrer la pertinence des outils mis en œuvre. Le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches fiscales l'a tenté. Mais les effets des dispositifs sont extrêmement difficiles à mesurer. S'agissant de la défiscalisation du logement social, plusieurs années seront nécessaires pour avoir véritablement du recul.

Monsieur Rodet, il vaudra la peine de poser à la ministre les questions que vous soulevez à propos des liens entre Mayotte et les Comores. Mon expérience de la question des mineurs isolés en Seine-Saint-Denis m'a appris que Mayotte rencontrait de sérieuses difficultés pour leur accueil, ce qui n'est pas sans impact financier pour le département.

M. Michel Diefenbacher. Au cours de l'examen du projet de loi pour le développement économique des outre-mer, nous avons exprimé notre inquiétude à l'idée que le dispositif de défiscalisation, que certains d'entre nous jugeaient inadapté, n'entraîne une suppression de la ligne budgétaire unique. Toutes tendances politiques confondues, la représentation nationale a consacré dans un article de la loi le principe selon lequel la dépense budgétaire doit rester le premier mode de financement du logement social outre-mer.

M. Claude Bartolone, rapporteur spécial. Ce point, que nous avons déjà abordé, méritera d'être approfondi. Des circulaires reprennent le contenu de la loi quant à l'articulation des deux dispositifs. Mais des doutes subsistent sur le fait que le recours à la ligne budgétaire unique est prioritaire, dans toutes les opérations, par rapport à la défiscalisation, conçue pourtant comme un simple complément.

*M. Claude Bartolone, rapporteur spécial, s'en remettant à la sagesse de la commission des Finances, celle-ci **adopte** les crédits de la mission Outre-mer.*

ANNEXE :
LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Délégation générale à l'outre-mer

- M. Vincent BOUVIER, délégué général à l'Outre-mer
- M. Marc DEL GRANDE, chef du service des politiques publiques
- M. Hervé JONATHAN, chef du service de l'évaluation, de la prospective et de la dépense de l'État
- M. Jean-Bernard NILAM, chef du département de la vie économique, de l'emploi et de la formation