

N° 109

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 novembre 2014

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des affaires économiques (1) sur le projet de loi de finances pour 2015, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME V

**OUTRE-MER**

Par M. Serge LARCHER,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Claude Lenoir, *président* ; Mmes Élisabeth Lamure, Delphine Bataille, MM. Alain Bertrand, Martial Bourquin, Gérard César, Alain Chatillon, Daniel Dubois, Joël Labbé, Michel Le Scouarnec, Yannick Vaugrenard, *vice-présidents* ; M. Marc Daunis, Mme Valérie Létard, M. Bruno Sido, *secrétaires* ; MM. Gérard Bailly, Jean-Pierre Bosino, Henri Cabanel, François Calvet, Roland Courteau, Alain Duran, Mmes Frédérique Espagnac, Dominique Estrosi Sassone, M. Daniel Gremillet, Mme Annie Guillemot, MM. Michel Houel, Serge Larcher, Jean-Jacques Lasserre, Daniel Laurent, Philippe Leroy, Mmes Marie-Noëlle Lienemann, Anne-Catherine Loisiert, MM. Michel Magras, Franck Montaugé, Robert Navarro, Jackie Pierre, Ladislas Poniatowski, Mme Sophie Primas, MM. Yves Rome, Henri Tandonnet.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 2234, 2260 à 2267 et T.A. 420**

**Sénat : 107 et 108 à 114 (2014-2015)**



## SOMMAIRE

|  | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| <b>AVANT-PROPOS</b> .....  | 5            |
| <b>I. DES CRÉDITS EN HAUSSE EN 2015, SIGNE D'UN ENGAGEMENT FORT<br/>POUR LE DÉVELOPPEMENT DES OUTRE-MER</b> .....  | 7            |
| <b>A. DES CRÉDITS EN HAUSSE DANS UN CONTEXTE GÉNÉRAL DE BAISSSE DES<br/>DÉPENSES PUBLIQUES</b> .....   | 7            |
| 1. <i>Un effort financier qui consolide l'acquis des exercices budgétaires précédents et respecte<br/>    la trajectoire budgétaire pluriannuelle</i> .....  | 7            |
| 2. <i>Une participation raisonnée de la mission outre-mer au redressement des comptes<br/>    publics</i> .....  | 8            |
| a) La suppression de l'aide à la rénovation hôtelière.....   | 9            |
| b) Une réforme de l'aide à la continuité territoriale.....   | 10           |
| c) La réduction des dotations aux collectivités territoriales ultramarines .....   | 12           |
| d) Réduction des moyens de fonctionnement du ministère.....  | 13           |
| <b>B. DÉTAILS DE L'ÉVOLUTION DU PROGRAMME 138 « EMPLOI OUTRE-MER »</b> .....   | 13           |
| 1. <i>Le soutien aux économies ultramarines</i> .....  | 14           |
| a) La compensation aux organismes de sécurité sociale des exonérations de<br>charges spécifiques aux outre-mer .....   | 14           |
| b) Les autres dispositifs de soutien aux entreprises.....  | 15           |
| 2. <i>Le soutien à la formation professionnelle des ultramarins</i> .....  | 16           |
| a) Le service militaire adapté .....   | 16           |
| b) L'appui à la mobilité .....   | 16           |
| <b>C. DÉTAIL DE L'ÉVOLUTION DU PROGRAMME 123 : « CONDITIONS DE VIE<br/>OUTRE-MER »</b> .....   | 18           |
| 1. <i>Le renforcement des crédits consacrés à l'aménagement du territoire et à l'accès aux<br/>    financements bancaires s'inscrit dans le cadre de nouveaux contrats de plan avec l'État</i> ..... | 19           |
| 2. <i>Une politique du logement consolidée par la stabilité des crédits dédiés à la ligne<br/>    budgétaire unique (LBU) pour mieux répondre aux enjeux spécifiques des outre-mer</i> .....         | 22           |
| <b>II. AU-DELÀ DE LA MISSION « OUTRE-MER », UNE POLITIQUE<br/>TRANSVERSALE AMBITIEUSE</b> .....  | 24           |
| <b>A. L'ENVELOPPE GLOBALE EN DIRECTION DES OUTRE-MER EST EN HAUSSE</b> .....   | 24           |
| <b>B. LES DÉPENSES FISCALES : UN LEVIER ESSENTIEL DE L'ACTION PUBLIQUE<br/>OUTRE-MER</b> .....   | 25           |
| <b>C. PLUSIEURS DISPOSITIONS BUDGÉTAIRES ET FISCALES NOUVELLES EN<br/>DEHORS DE LA MISSION « OUTRE-MER » FIGURENT DANS LE PROJET DE<br/>BUDGET POUR 2015</b> .....                                   | 27           |
| 1. <i>Une majoration du taux du CICE</i> .....   | 27           |
| 2. <i>Une majoration du taux du CIR</i> .....  | 28           |
| 3. <i>L'exemption des chambres de commerce et d'industrie ultramarines du prélèvement<br/>    exceptionnel sur fond de roulement</i> .....   | 28           |

---

|  |           |
|--|-----------|
| <b>III. UN VOLET « OUTRE MER » QUE L'EXAMEN DE LA LOI DE FINANCES INITIALE PAR LE PARLEMENT DOIT PERMETTRE D'AMÉLIORER.....</b>                | <b>28</b> |
| <b>A. UNE AVANCÉE OBTENUE LORS DE L'ADOPTION PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : L'ENJEU DE L'ENVELOPPE « SUCRE » ET DIVERSIFICATION AGRICOLE.....</b> | <b>29</b> |
| <b>B. DES QUESTIONS EN SUSPENS.....</b>  | <b>29</b> |
| 1. <i>L'extension du crédit d'impôt transition énergétique (CITE).....</i>   | 29        |
| 2. <i>Le financement de la rénovation des logements sociaux anciens.....</i>   | 30        |
| 3. <i>Le relèvement du plafond des avantages fiscaux pour financer le logement locatif intermédiaire.....</i>                                  | 31        |
| <b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>   | <b>33</b> |
| <b>Liste des personnes auditionnées.....</b>   | <b>43</b> |

---

Mesdames, Messieurs,

La définition du budget 2015 pour les outre-mer obéit à une équation complexe.

D'un côté, dans un contexte de grandes difficultés des finances publiques, les ressources se font rares. L'heure est à la baisse des dépenses et à la maîtrise de la pression fiscale. Cela conduit à réaliser des choix parfois difficiles.

De l'autre, il y a la réalité économique et sociale de territoires ultramarins confrontés à des difficultés endémiques. Aujourd'hui, le taux de chômage perdure à un niveau trois fois supérieur à la moyenne nationale, touchant plus particulièrement 40 % des jeunes sans diplôme de moins de 25 ans – près du double de ce qu'on observe dans l'Hexagone. Le niveau de vie par habitant représente à peine les deux tiers de la moyenne hexagonale. Le nombre de bénéficiaires des minima sociaux atteint 12 % de la population des quatre DOM, quatre fois plus qu'en métropole. À cela s'additionne la situation ultrapériphérique et l'exiguïté de leur marché domestique, qui constituent des handicaps structurels à leur développement, mais aussi la concurrence de l'environnement régional et des accords européens avec les pays voisins des DOM.

S'il serait injuste d'exempter les territoires ultramarins de tout effort en vue de redresser les comptes publics, il serait tout aussi injuste de leur appliquer la même norme d'évolution des dépenses publiques que celle qui peut se justifier pour des territoires plus compétitifs et plus riches.

Les outre-mer, en souffrance économique et sociale, ont besoin que l'effort financier initié dans le passé par les différentes lois de programme ne soit pas brutalement interrompu, ni même freiné. Ils ont besoin que les mesures de rattrapage ou de soutien destinées à renforcer leur compétitivité et à améliorer de l'emploi continuent à se déployer. Bref, il est vital pour les outre-mer que leur développement demeure une priorité nationale malgré le contexte budgétaire très contraint.

Votre rapporteur pour avis se félicite donc du budget pour les outre-mer tel qu'il ressort du projet de loi de finances initiale pour 2015. Une enveloppe budgétaire préservée, et même en légère croissance, des dispositifs de défiscalisation récemment réformés qui sont pérennisés, un Gouvernement qui a su rester à l'écoute des parlementaires pour améliorer sur quelques points le texte qu'il proposait : voilà autant d'éléments qui

permettent de poursuivre le rattrapage économique des outre-mer et de préserver leur avenir.

**Lors d'une réunion tenue le 18 novembre 2014, la commission des Affaires économiques a émis, à l'unanimité, sur proposition de son rapporteur pour avis, un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « outre-mer » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2015 et de l'article 57 rattaché à cette mission.**

**Elle a également adopté trois amendements proposés par votre rapporteur pour avis.**

---

## I. DES CRÉDITS EN HAUSSE EN 2015, SIGNE D'UN ENGAGEMENT FORT POUR LE DÉVELOPPEMENT DES OUTRE-MER

La finalité de la mission « Outre-mer » est double : d'une part favoriser la **création de richesses et d'emplois en stimulant la compétitivité des territoires ultra-marins** et donc leur développement économique –ce qui passe principalement par une action sur le coût du travail outre-mer ; d'autre part, améliorer **la cohésion sociale et les conditions de vie des populations** qui résident dans ces territoires, grâce au développement du logement social neuf et la résorption de l'habitat insalubre, ainsi que par l'accompagnement des collectivités territoriales dans l'aménagement et le développement de leur territoire et un effort d'investissement en matière d'équipements structurants.

### A. DES CRÉDITS EN HAUSSE DANS UN CONTEXTE GÉNÉRAL DE BAISSÉ DES DÉPENSES PUBLIQUES

#### 1. Un effort financier qui consolide l'acquis des exercices budgétaires précédents et respecte la trajectoire budgétaire pluriannuelle

Après une augmentation marquée des crédits de la mission en 2013, (+3,8 % en CP), un effort financier encore conséquent en 2014 (+1,1 %, en CP), le projet de loi de finances pour 2015 prévoit une **légère progression nominale des crédits de paiement de la mission** : +0,3 % par rapport à 2014 (+4,7 % à horizon 2017 dans la loi budgétaire de programmation triennale).

Si l'on gomme les effets de modifications de paramètres, qui affectent principalement les crédits de l'action n° 1 du programme 138 (voir infra), le budget de la mission « Outre-mer » s'établit même **en réalité en hausse de 2,6 % pour 2015**.

Dans un contexte général de maîtrise rigoureuse des dépenses publique, le maintien de l'effort budgétaire en direction des outre-mer, atteste **du caractère prioritaire pour la nation de l'action en faveur du développement ultra-marin**. Votre rapporteur pour avis s'en félicite.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION « OUTRE-MER »**  
(en millions d'euros)

|  | Autorisations d'engagement (AE) |               |              | Crédits de paiement (CP) |               |               |
|--|---------------------------------|---------------|--------------|--------------------------|---------------|---------------|
|  | LFI 2014                        | PLF 2015      | Évolution    | LFI 2014                 | PLF 2015      | Évolution     |
| Programme 138 :<br>Emploi outre-mer            | 1402,4                          | 1392,9        | -0,6 %       | 1386,1                   | 1379,7        | - 0,4 %       |
| Programme 123 :<br>Conditions de vie outre-mer | 742,7                           | 702           | -5,5 %       | 671,4                    | 684,6         | + 1,9 %       |
| <b>Total de la mission</b>                     | <b>2145,1</b>                   | <b>2094,9</b> | <b>- 2 %</b> | <b>2057,5</b>            | <b>2064,3</b> | <b>+ 0,3%</b> |

*Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2015.*

Rappelons que la mission « Outre-mer » a pour particularité de porter principalement des crédits d'intervention, avec notamment une enveloppe de 1,14 milliard d'euros destinée à compenser les exonérations de prélèvement sociaux dont bénéficient les entreprises ultramarines.

| Dépenses d'intervention (CP) | Montant (en millions d'euros) | Part par rapport au total des crédits |
|------------------------------|-------------------------------|---------------------------------------|
| Programme 138                | 1169                          | 84,7 %                                |
| Programme 123                | 683                           | 99,8 %                                |
| Total Mission                | 1852                          | 89,7 %                                |

*Source : PAP outre-mer 2015*

## **2. Une participation raisonnée de la mission outre-mer au redressement des comptes publics**

Si, comme on vient de le souligner, l'effort budgétaire en direction des outre-mer reste soutenu, la suppression de l'aide à la rénovation hôtelière et la réforme de l'aide à la continuité territoriale, financés par les crédits de la mission « Outre-mer », montrent néanmoins que les territoires

ultramarins participent également au processus de maîtrise de la dépense publique.

*a) La suppression de l'aide à la rénovation hôtelière*

L'article 57 du projet de loi de finances **abroge l'aide à la rénovation hôtelière** qui avait été instaurée par l'article 26 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer (LODEOM). Pour 2014, c'est 3 millions d'euros en AE et en CP qui avaient été budgétés sur l'action n°1 du programme 138 « Emploi outre-mer » afin de financer cette aide.

**Le dispositif d'aide à la rénovation des hôtels outre-mer**

Aux termes de l'article 26 de la LODEOM, une aide pour la rénovation des hôtels situés dans les départements d'outre-mer, à Mayotte, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon est créée jusqu'au 31 décembre 2017. Son montant, déterminé par décret, après consultation des professionnels locaux, dépend du classement de l'hôtel. Ce montant ne peut être supérieur à 7 500 € par chambre à rénover dans la limite de 100 chambres. Pour chaque établissement, l'exploitant ne peut prétendre qu'une seule fois au bénéfice de cette aide. Son bénéfice n'est pas conditionné au bénéfice des dispositions prévues aux articles 199 *undecies* B et 217 *undecies* du code général des impôts. Les travaux de rénovation ouvrant droit à l'aide doivent concerner des hôtels construits depuis plus de quinze ans et être réalisés directement par l'exploitant de l'hôtel.

Ce dispositif, complexe à mettre en œuvre, a peu été utilisé, du fait notamment des dettes sociales et fiscales existantes des hôtels. Le nombre de chambres rénovées diminue depuis 2011 (873 en 2011 dont 45 % à Saint Martin, 342 en 2012 et 291 en 2013). En 2013, il a ainsi bénéficié à cinq établissements dans l'ensemble des outre-mer et, à la date du 15 septembre 2014, aucune aide n'avait encore été accordée. Peu mobilisée, cette aide a par ailleurs un faible impact sur la montée en gamme du parc hôtelier, puisque seuls 24 % des hôtels aidés ont changé de catégorie.

Cette aide présente par ailleurs une certaine **redondance avec les dispositifs de soutien fiscal au secteur du tourisme**. Rappelons en effet qu'en matière d'aide à l'investissement, trois leviers peuvent être actionnés :

- les défiscalisations des articles 199 *undecies* B et 217 *undecies* du CGI, qui permettent de réaliser sous avantage fiscal, les travaux de rénovation et de réhabilitation d'hôtel, de résidence de tourisme et de village de vacances classés ;

- le mécanisme de la TVA NPR (TVA non perçue récupérable) qui permet aux entreprises du secteur tourisme de majorer leur droit à déduction de TVA du montant de la taxe calculée fictivement sur la valeur

---

des biens d'investissements neufs acquis ou importés en exonération de TVA ;

- les aides directes sous forme de subvention dans le cadre des fonds structurels européens et des contrats de projets Etat-Région dont les entreprises du secteur tourisme bénéficient.

Enfin, en matière d'aide au fonctionnement également, trois outils peuvent être mobilisés par les entreprises du secteur exposé dont font partie les entreprises de l'hôtellerie et du tourisme, à savoir :

- le taux majoré du dispositif de réduction de la base taxable à l'impôt sur les sociétés ou à l'impôt sur le revenu (BIC) (ces entreprises figurent dans le champ des exonérations de l'article 44 *quaterdecies* du CGI) ;

- le taux majoré du dispositif de réduction de la base taxable à la taxe foncière sur les propriétés bâties (exonération de l'article 1466F du CGI). Les entreprises de l'hôtellerie concentrent l'essentiel de la dépense fiscale relative à l'article 1466F ;

- le taux majoré du dispositif d'abaissement des charges sociales patronales (article L. 752-3-2 du code de la sécurité sociale)

Concernant le tourisme, les territoires ultramarins le considèrent comme un moteur pour l'ensemble de l'économie locale. Mais la concurrence est rude. Certaines îles, comme La Barbade, proposent des produits équivalents à des coûts bien inférieurs. Le SMIC n'y existe pas, les cotisations sociales non plus. Cela oblige les départements d'Outre-mer à viser une clientèle haut de gamme. Or, leurs hôtels ont vieilli. Le boom hôtelier en Martinique et Guadeloupe remonte aux années 1970. Le parc actuel ne correspond donc pas toujours aux standards qui se retrouvent chez les concurrents ayant développé leur secteur touristique postérieurement. Dans ces conditions, pour remplir les hôtels, il faut casser les prix, ce qui entraîne le tourisme antillais dans une spirale contraire à la montée en gamme qui est pourtant le seul créneau viable ! En difficulté financière, pas forcément à jour de leurs dettes fiscales et sociales, les établissements hôteliers ne sont pas non plus éligibles aux dispositifs de défiscalisation et d'aides qui leur permettraient de se rénover. **C'est un cercle vicieux. Votre rapporteur pour avis estime donc qu'il faut conduire une réflexion globale sur le secteur touristique et, sur cette base, adopter des mesures fortes permettant de sortir de l'impasse.**

*b) Une réforme de l'aide à la continuité territoriale*

Issu de l'article 50 de la LODEOM, le fonds de continuité territoriale a pour mission de financer, d'une part, des aides à la continuité territoriale dites « tout public » (aides non ciblées, qui constituent l'aide à la continuité territoriale stricto sensu) et, d'autre part, des aides à la mobilité ciblées, destinées soit aux étudiants de l'enseignement supérieur et aux élèves du

second cycle de l'enseignement secondaire (passeport-mobilité études-PME), soit à des personnes devant effectuer des déplacements justifiés par la formation professionnelle en mobilité (passeport-mobilité formation professionnelle-PMFP).

Ces dispositifs de subvention publique jouent un rôle important pour les résidents ultramarins et contribuent fortement à resserrer les liens géographiques entre les outre-mer et l'hexagone. Au total, en 2013, 123 313 résidents ultra-marins ont ainsi bénéficié d'une aide du fonds de continuité territoriale. Le plus grand nombre de bénéficiaires est celui de l'aide tout public, avec 98 410 personnes ayant effectivement réalisé le déplacement aidé. Les passeports mobilité ont bénéficié à 24 903 personnes en formation, essentiellement des jeunes, étudiants ou stagiaires.

Prisés et utiles, ces dispositifs d'aide à la mobilité sont aussi de plus en plus coûteux. En 2013, l'ensemble des aides aux déplacements financées par le fonds de continuité territoriale s'est ainsi élevé à 47,8 millions d'euros (c'est le montant des crédits relevant de l'action n° 3 du programme 123 : « Conditions de vie outre-mer »), alors que les crédits ouverts en loi de finances étaient seulement de 45,3 millions d'euros.

Parmi les différentes aides financées par le fonds de continuité territoriale, c'est l'aide à la continuité territoriale (ACT), c'est-à-dire le dispositif tout public, qui connaît l'inflation la plus marquée, avec une hausse des dépenses de 39 % en quatre ans.

| Aide à la continuité territoriale | en millions d'euros |
|-----------------------------------|---------------------|
| 2011                              | 20,6                |
| 2012                              | 23,4                |
| 2013                              | 26,9                |
| 2014                              | 28,6                |

Source : réponse aux questionnaires budgétaires

Devant ce constat, le Gouvernement a mis en place une réforme destinée à **replacer l'évolution de l'ACT sur une trajectoire financièrement soutenable**. Elle consiste essentiellement à passer d'un droit annuel à un droit triennal pour l'ACT (le PME et le PMFP continuant à ouvrir un droit annuel). Les montants d'aide sont quant à eux établis à 80 % des plafonds actuels. Les critères d'éligibilité en termes de plafond de ressources restent en revanche inchangés.

Les **économies attendues sont importantes**, puisque le projet de budget prévoit d'allouer à l'ACT 11,3 millions d'euros en AE et CP pour 2015 contre 26,3 millions d'euros en 2014.

Une partie des économies réalisées sera réaffectée aux aides ciblées à la continuité territoriale :

- deux millions d'euros supplémentaires seront consacrés au financement des billets pour permettre aux jeunes diplômés boursiers de poursuivre des études supérieures, lorsque la filière choisie n'existe pas sur place ;

- des fonds permettront le financement du déplacement de la « deuxième chance, » dans le cadre du passeport mobilité formation professionnelle, pour ceux qui se représentent à un concours.

*c) La réduction des dotations aux collectivités territoriales ultramarines*

L'article 58 du projet de loi de finances porte la diminution de la dotation forfaitaire des communes, des départements et de la dotation d'intercommunalité des établissements publics de coopération intercommunale. Les collectivités d'outre-mer ne sont pas exclues de cet effort budgétaire général et en subissent des répercussions immédiates.

|  | CP 2014              | CP 2015              |
|--|----------------------|----------------------|
| <b>Mission Relations avec les collectivités territoriales</b>  | <b>2 010 932 150</b> | <b>1 889 984 365</b> |
| 119 - Concours financiers aux communes et groupements de communes (fusion du P119, 120 et 121 en PLF 2015) | 18 266 023           | 215 608 014          |
| 120 - Concours financiers aux départements   | 54 638 991           |                      |
| 121 - Concours financiers aux régions  | 135 009 276          |                      |
| 122 - Concours spécifiques et administration   | 157 453 459          | 151 578 787          |
| Prélèvements sur recettes  | 1 522 797 564        | 1 522 797 564        |

*Source : document de politique transversale outre-mer pour 2015, p.284*

Les dotations aux collectivités territoriales d'outre-mer ont diminué de 6 % en crédits de paiement entre 2014 et 2015.

*d) Réduction des moyens de fonctionnement du ministère*

Le montant cumulé des dépenses de personnel et des dépenses de fonctionnement de la mission « Outre-mer » passe de 190,6 à 186,8 millions d'euros, en recul de 2 %. Si l'on se concentre plus spécifiquement sur les dépenses, les moyens de fonctionnement mis à disposition du ministère proprement dit (services du cabinet de la ministre, de la délégation générale à l'outre-mer [DGOM] et de la délégation interministérielle à l'égalité des chances des français d'outre-mer [DIECFOM]), on observe une réduction plus forte : -5 % en 2015 et -13,7 % sur le triennal, conformément la norme générale de productivité.

**B. DÉTAILS DE L'ÉVOLUTION DU PROGRAMME 138 « EMPLOI OUTRE-MER »**

Le programme 138 « Emploi outre-mer » a pour finalité d'encourager la création d'emplois et l'accès au marché du travail des ultramarins et de faciliter la sauvegarde d'emplois durables dans le secteur marchand outre-mer, notamment par des actions de formation professionnelle adaptées. Ses crédits s'affichent en baisse apparente d'environ 0,5%, principalement du fait d'une modification dans le périmètre qui conduit à transférer une partie des crédits sur la mission « Travail et emploi ».

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 138 « EMPLOI OUTRE-MER »**  
(en millions d'euros)

| Actions  | Autorisations d'engagement (AE) |                |                 | Crédits de paiement (CP) |                |                 |
|--|---------------------------------|----------------|-----------------|--------------------------|----------------|-----------------|
|  | LFI 2014                        | PLF 2015       | Évolution       | LFI 2014                 | PLF 2015       | Évolution       |
| Soutien aux entreprises                                  | 1 154,7                         | 1 136,3        | - 1,6 %         | 1 147,2                  | 1 136,8        | - 0,9 %         |
| Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle | 244,7                           | 253,9          | + 3,76 %        | 235,9                    | 240,1          | + 1,78%         |
| Pilotage des politiques des outre-mer                    | 2,9                             | 2,7            | - 6,9 %         | 2,9                      | 2,7            | - 6,9 %         |
| <b>Total du programme 138 : Emploi outre-mer</b>         | <b>1 402,4</b>                  | <b>1 392,9</b> | <b>- 0,68 %</b> | <b>1 386,1</b>           | <b>1 379,7</b> | <b>- 0,46 %</b> |

Source : Commission des affaires économiques du Sénat, à partir du projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2015.

## 1. Le soutien aux économies ultramarines

*a) La compensation aux organismes de sécurité sociale des exonérations de charges spécifiques aux outre-mer*

L'action n° 1 « **Soutien aux entreprises** » concentre, cette année encore, la grande majorité des crédits du programme (81,6 %).

Ses crédits s'établissent à 1,136 milliard d'euros, en baisse apparente de 0,9 %. Il faut savoir cependant que, dans le cadre du pacte de responsabilité, de nouvelles mesures destinées à abaisser le coût du travail, applicables à toute la France, ont été prises par le Gouvernement. Une partie des baisses de cotisations auparavant spécifiques à l'outre-mer sont donc désormais applicables partout. Leur compensation ne passe donc plus par le programme 138, dont la finalité est précisément de retracer les compensations d'exonérations propres aux outre-mer, mais par une autre ligne budgétaire. Cet effet de vases communicants explique la baisse en trompe-l'œil des crédits de l'action n° 1. **À périmètre constant, les crédits de l'action sont en réalité en hausse de 51 millions d'euros.**

### Les dispositifs d'exonérations de cotisations sociales outre-mer

Les dispositifs d'exonérations des cotisations patronales de sécurité sociale spécifiques à l'outre-mer ont été introduits par la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003, puis modifiés par la loi pour le développement économique des outre-mer (LODEOM) du 27 mai 2009. En 2014, une nouvelle réforme a été adoptée afin de cibler plus précisément les bas et moyens salaires.

Trois dispositifs interviennent, dont les modalités sont fixées par l'article L. 752-3-2 du Code de la sécurité sociale :

- un dispositif général. L'ensemble des entreprises éligibles bénéficient d'une exonération de cotisations sociales pour les salariés les moins rémunérés. Cette exonération est totale pour l'ensemble des salariés dont les rémunérations sont inférieures à un seuil égal à 1,4 SMIC. Au-delà de ce seuil, le montant d'exonération décroît pour être nul au-delà de 2,6 SMIC ;

- un dispositif complémentaire pour les TPE. L'allègement supplémentaire est prévu pour les entreprises de moins de onze salariés. Lorsque la rémunération horaire est comprise entre 1,4 SMIC et 1,8 SMIC, le montant des exonérations est égal à celui calculé pour une rémunération horaire égale à 1,4 SMIC. Au-delà du seuil de 1,8 SMIC, le montant des exonérations décroît de manière linéaire et devient nul lorsque la rémunération horaire est égale ou supérieure à 2,8 SMIC.

- un troisième dispositif complémentaire, sectoriel, pour les entreprises relevant de secteurs d'activité ou de zones géographiques prioritaires telles que définies par la loi pour le développement économique des outre-mer. Pour ces entreprises, les exonérations sont totales pour les rémunérations inférieures à 1,6 SMIC. De 1,6 à 2 SMIC, le montant des exonérations est égal à celui calculé pour une rémunération horaire égale à 1,6 SMIC ; à partir du seuil de 2 SMIC, le montant des exonérations décroît de manière linéaire et devient nul lorsque la rémunération horaire est égale à 3 SMIC.

En application de l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale, l'État est tenu de compenser intégralement 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. Les compensations versées par l'Etat au titre de ces exonérations spécifiques à l'outre-mer sont portées par l'action n° 1 du programme 138. Une dotation de 1 129 809 516 € en AE et en CP est prévue afin d'assurer le financement de ce dispositif en 2015.

Rappelons que, dans le cadre du pacte de responsabilité, le gouvernement a pris une série de mesures destinées à abaisser le coût du travail dans les entreprises de façon à renforcer leur compétitivité. Cette mesure, en modifiant le circuit comptable de compensation des exonérations de charges, entraîne paradoxalement une baisse apparente des crédits du programme 138, même si, en réalité, les entreprises exploitées outre-mer bénéficient d'exonérations en augmentation.

|  | Nombre d'entreprises ciblées et hors cible exonérations spécifiques outre-mer | Nombre d'entreprises ciblées exonérations spécifiques outre-mer | Effectifs salariés concernés par les exonérations spécifiques outre-mer |
|--|---|---|---|
| Guadeloupe                             | 9 781   | 8 306   | 39 445  |
| Guyane                                 | 3 748   | 3 141   | 16 071  |
| Martinique                             | 8 916   | 7 540   | 39 462  |
| La Réunion                             | 18 315  | 15 502  | 73 239  |
| Saint-Pierre-et-Miquelon               | 579   | 513   | 1 456   |
| <b>DOM et Saint-Pierre-et-Miquelon</b> | <b>41 339</b>   | <b>35 002</b>   | <b>169 673</b>  |

#### *b) Les autres dispositifs de soutien aux entreprises*

L'**aide au fret**, instituée par l'article 24 de la LODEOM et devenue pleinement opérationnelle dès 2011, est mise en œuvre afin d'améliorer la compétitivité des entreprises dans les départements d'outre-mer et à Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Wallis-et-Futuna. Elle vise à diminuer les prix à la consommation en abaissant le coût du fret des matières premières ou des produits importés. Elle concerne également les produits exportés vers l'Union européenne après un cycle de production dans les DOM ou dans ces collectivités, afin de compenser l'éloignement géographique.

Les crédits de l'aide au fret sont maintenus sur le triennal, à hauteur de 6 millions d'euros en autorisations d'engagement par an.

L'accompagnement des actions de promotion des destinations touristiques ultramarines est pour sa part poursuivi par le maintien sur le triennal des crédits d'**aide à la promotion touristique** pour 0,8 million d'euros.

## 2. Le soutien à la formation professionnelle des ultramarins

### a) Le service militaire adapté

Le **service militaire adapté** (SMA), créé en 1961, est un organisme de formation régi par une discipline militaire, qui vise à favoriser l'insertion sociale et la qualification professionnelle des jeunes ultramarins au terme de douze mois de stage.

En 2015, 20,52 millions d'euros seront dépensés pour la formation professionnelle du SMA : dépenses directes de formation, dépenses d'alimentation et dépenses liées au soutien courant des volontaires. En outre, 12,18 millions d'euros permettront de financer le fonctionnement courant des huit formations administratives du service militaire adapté, dont sept se trouvent outre-mer : à La Réunion, en Guadeloupe, en Martinique, en Guyane, en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et à Mayotte.

L'augmentation des crédits alloués au SMA en 2015, de 2 % en autorisations d'engagement et de 9 % en crédits de paiement, poursuit le mouvement engagé dans les projets de loi de finances antérieurs. La **montée en puissance du dispositif** devrait permettre au plan « SMA 6 000 », annoncé par le président de la République en février 2009, d'atteindre son objectif de capacité d'accueil en 2016.

### PROGRESSION DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DU SMA

|                         | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | Objectif<br>2014 | Objectif<br>2015 | Objectif<br>2016 |
|-------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|------------------|------------------|------------------|
| Nombre de bénéficiaires | 2 975 | 3 029 | 4 013 | 4 990 | 5 429 | 5 600            | 5 730            | 6 000            |

Source : Commission des affaires économiques du Sénat, à partir des réponses au questionnaire budgétaire.

### b) L'appui à la mobilité

Dans un souci de rationalisation, l'ensemble des crédits dédiés à la **formation professionnelle en mobilité** des ultramarins est regroupé, dans la loi de finances pour 2015, au sein du seul programme 138 (action n° 2 « Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle ») par transfert de crédits en provenance du ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social. Les crédits relatifs aux marchés de formation professionnelle pour les publics ultramarins (marchés attribués à l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) pour les volets Frais pédagogiques/Restauration/Hébergement),

---

antérieurement positionnés sur les programmes 102 « Accès et retour à l'emploi » et 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » pour la rémunération des stagiaires, sont notamment désormais inscrits au budget de la mission « Outre-mer ».

Un montant de crédits de 17 millions d'euros en autorisations d'engagement et 6 millions d'euros en crédits de paiement est donc rattaché à l'action n° 2 du programme 138, le solde de crédits de paiement étant transféré en 2016 et 2017, conformément au rythme de paiement. Ce transfert permettra d'améliorer le pilotage et de rationaliser la gestion des mesures de formation en mobilité gérées par l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM).

Hors mesures de périmètres, les crédits dédiés au « **Passeport mobilité formation professionnelle** », dispositif central d'aide aux personnes bénéficiant d'une mesure de formation qualifiante en mobilité, mis en place par l'article 50 de la LODEOM, sont stables. L'unique opérateur du ministère des outre-mer, LADOM, qui propose un accompagnement individualisé vers l'emploi et des mesures destinées à diversifier les parcours de formation, recevra en 2015 une **subvention pour charges de service public** de 7,938 millions d'euros.

Les programmes « **Cadres avenir** » en Nouvelle-Calédonie et « **Cadres pour Wallis-et-Futuna** » recevront 6,217 millions d'euros, montant stable par rapport à la loi de finances initiale pour 2014. Ces programmes visent à assurer la formation en métropole, en Nouvelle-Calédonie ou en Polynésie française de cadres du secteur public et du secteur privé. Les dispositifs prennent financièrement en charge le séjour des stagiaires et de leurs familles. À leur retour, les bénéficiaires s'engagent à participer activement au développement de leur territoire.

Les **autres mesures de soutien à l'emploi dans les collectivités d'outre-mer**, comme les **chantiers de développement local (CDL)** ou les **jeunes stagiaires du développement (JSD)**, seront dotées de crédits s'élevant à 1,727 million d'euros. Les chantiers de développement local s'adressent aux adultes et aux jeunes de Nouvelle-Calédonie, de Polynésie française et des îles Wallis-et-Futuna. En délivrant une formation, ils assurent un revenu en échange d'un travail d'intérêt général. Sur les mêmes principes, le dispositif des jeunes stagiaires du développement a été exclusivement mis en place pour résorber le chômage des jeunes de Nouvelle-Calédonie âgés de 18 à 26 ans.

**C. DÉTAIL DE L'ÉVOLUTION DU PROGRAMME 123 : « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER »**

En 2015, les crédits de paiement du programme 123 « Conditions de vie outre-mer » enregistrent **une hausse de 2 %**, avec une dotation d'un montant de **684,6 millions d'euros**.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 123**  
**« CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER »**  
*(en millions d'euros)*

|   | Autorisations d'engagement (AE) |              |                | Crédits de paiement (CP) |              |                |
|---|---------------------------------|--------------|----------------|--------------------------|--------------|----------------|
|   | LFI 2014                        | PLF 2015     | Évolution      | LFI 2014                 | PLF 2015     | Évolution      |
| Logement  | 272,8                           | 247,6        | - 9,2 %        | 243,5                    | 243,7        | + 0,1 %        |
| Aménagement du territoire                                     | 145,4                           | 145,8        | + 0,3 %        | 164,1                    | 173,9        | + 6,0 %        |
| Continuité territoriale                                       | 51,4                            | 41,1         | - 20,0 %       | 51,4                     | 41,1         | - 20,0 %       |
| Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports                | 6,8                             | 6,7          | - 1,5 %        | 6,8                      | 6,7          | - 1,5 %        |
| Collectivités territoriales                                   | 186,1                           | 191,5        | + 2,9 %        | 171,3                    | 182,4        | + 6,5 %        |
| Insertion économique et coopération régionales                | 1,9                             | 1,0          | - 47,4 %       | 1,9                      | 1,0          | - 47,4 %       |
| Fonds exceptionnel d'investissement                           | 50,0                            | 40,0         | - 20,0 %       | 25,5                     | 26,2         | + 2,7 %        |
| Appui à l'accès aux financements bancaires                    | 28,3                            | 28,3         | 0              | 6,9                      | 9,6          | + 39,1 %       |
| <b>Total du programme 123 « Conditions de vie outre-mer »</b> | <b>742,7</b>                    | <b>702,0</b> | <b>- 5,5 %</b> | <b>671,4</b>             | <b>684,6</b> | <b>+ 2,0 %</b> |

*Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2015.*

---

Le programme 123 « Conditions de vie outre-mer » a pour finalité « *d'améliorer les conditions de vie des populations outre-mer en facilitant leur accès au logement, à la santé et à l'éducation, en contribuant avec les collectivités territoriales à l'aménagement des territoires ultramarins ainsi qu'en mettant en œuvre le principe de continuité territoriale* »<sup>1</sup>. Ce programme ne connaît **aucune évolution dans sa maquette** entre les deux exercices budgétaires.

**Parmi les huit actions qui le composent, trois sont en progression** et traduisent les priorités du gouvernement pour ce projet de budget.

Il s'agit de l'action n° 2 « Aménagement du territoire », dont les crédits de paiement **augmentent de 6 %** pour atteindre 173,9 millions d'euros, servant au financement de projets d'investissements menés par les collectivités territoriales sous la forme de **contrats de plan État-régions** (CPER).

L'action n° 6 « Collectivités territoriales », qui regroupe toutes les dotations aux collectivités territoriales ultramarines, **progresses également de 6,5 %** avec 182,4 millions d'euros de crédits de paiement.

Les crédits de l'action n° 9 « Appui à l'accès aux financements bancaires », qui vise à favoriser les investissements des acteurs publics **en facilitant l'accès au crédit bancaire**, augmentent aussi fortement, **de près de 40 %**, mais concerne une masse financière modeste.

Plus importante action du programme 123 en termes de crédits, l'action n° 1 « Logement » enregistre **une stabilité de ses crédits de paiement**, d'un montant de 243,7 millions d'euros. Un tiers de cette action finance **la ligne budgétaire unique** (LBU), qui a vocation à soutenir l'effort de construction neuve, de réhabilitation du logement social locatif et de résorption de l'habitat insalubre.

Enfin, comme cela a déjà été souligné par votre rapporteur pour avis, l'action n° 3 « Continuité territoriale » connaît **une baisse importante de ses crédits**, qui diminuent de 10 millions d'euros du fait de la réforme de l'aide à la continuité territoriale (ACT).

### **1. Le renforcement des crédits consacrés à l'aménagement du territoire et à l'accès aux financements bancaires s'inscrit dans le cadre de nouveaux contrats de plan avec l'État**

L'action n° 2 « Aménagement du territoire » apporte son **soutien à l'investissement public et à l'action des collectivités territoriales**. La politique contractuelle de l'État en outre-mer constitue **un levier d'action important pour le développement de ces territoires**, en partenariat avec les collectivités territoriales. Elle se décline sous la forme de contrats de plan

---

<sup>1</sup> *Projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2015, p. 56.*

État-régions (CPER) pour les départements d'outre-mer (DOM) dont la **nouvelle génération débutera en 2015**, pour une durée de **6 ans (2015-2020)**, et de contrat de projets ou de développement pour les collectivités d'outre-mer (COM). 2015 sera également l'année de renouvellement du contrat de projets de la Polynésie française.

#### **Les contrats de plan État-régions (CPER) dans les outre-mer**

Le cahier des charges pour l'élaboration des CPER dans les outre-mer prévoit six domaines d'intervention thématiques qui reflètent les priorités nationales en matière de développement économique et social, tout en tenant compte des spécificités structurelles des outre-mer et de leurs évolutions. Ces thématiques sont :

- les infrastructures et services collectifs de base, la lutte contre la vulnérabilité des territoires et populations ;
- l'aménagement urbain durable ;
- la gestion des ressources énergétiques et environnementales ;
- le développement de la recherche et de l'innovation, les filières d'excellence ;
- la cohésion sociale et l'employabilité ;
- le développement économique durable.

L'emploi est une priorité transversale aux six thématiques.

Au 31 décembre 2013, pour le programme 123, le taux d'engagement des CPER ancienne génération était de 82 % soit un taux supérieur à celui de la moyenne nationale (73 % à la même période). Pour fin 2014, les prévisions d'exécution pour les CPER des 5 DOM (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte) s'élèvent à 88 %.

Pour 2015, **137,3 millions d'euros** sont prévus en autorisation d'engagement sur l'action n°2 du programme 123 pour ces dispositifs contractuels, dont **42,6 millions d'euros** pour les cinq départements d'outre-mer et **94,7 millions d'euros** pour les collectivités d'outre-mer.

Le secteur du tourisme constitue lui aussi un des **principaux axes de développement économique** des territoires ultramarins. En complément de l'action des collectivités, l'État intervient ainsi à différents niveaux pour permettre le développement du tourisme et apporter une réponse cohérente au niveau de la demande et de l'offre : **diversification de la clientèle** (campagnes de promotion à destination de la clientèle européenne), **action sur l'offre** (facilitation de l'accès aux financements bancaires, poursuite des incitations fiscales à l'investissement).

Pour mettre en œuvre ces actions, le ministère des outre-mer finance notamment un **plan de relance du tourisme** en faveur de l'outre-mer dont la réalisation est confiée au groupement d'intérêt économique (GIE) Atout France dans le cadre d'une convention. Au vu de la montée en puissance de la concurrence touristique des autres pays (notamment des îles de la Caraïbe et de l'océan Indien) et en cohérence avec les conclusions des

---

Assises nationales du tourisme, le partenariat du ministère des outre-mer avec Atout France **sera poursuivi en 2015**.

Parmi les autres opérations prévues par l'action n° 2 « Aménagement du territoire » figure en outre la participation du ministère des outre-mer **aux investissements de constructions antisismiques** des collectivités des Antilles (plan séisme), qui est maintenue et pérennisée sur le triennal 2015-2017.

Dans le cadre d'une stratégie de soutien au financement des personnes publiques et en lien avec le programme de rattrapage des investissements structurants en outre-mer et la politique contractuelle, l'action n° 9 « Appui à l'accès aux financements bancaires » du programme 123 porte les crédits destinés à la **bonification des prêts octroyés aux personnes publiques pour leurs projets d'investissement** par l'agence française de développement (AFD).

Au moyen des prêts qu'elle octroie dans le secteur public, mais aussi par son rôle d'appui technique et d'accompagnement, l'AFD favorise le financement des projets d'investissement et la **réalisation d'infrastructures et d'équipements publics**, notamment dans les domaines de l'adduction d'eau potable, de l'assainissement, de la gestion des déchets mais aussi de la cohésion sociale et de l'aménagement urbain. L'intervention de l'AFD s'inscrit dans le cadre du **contrat d'objectifs et de moyens entre l'État et l'AFD**.

À compter du 1<sup>er</sup> septembre 2014, la bonification des prêts aux collectivités locales est modulée entre des **prêts très bonifiés** ciblés au profit des petites communes de moins de 10 000 habitants ou **sur des secteurs prioritaires**, tels que le médico-social, l'environnement et également les opérations éligibles au programme de rattrapage des investissements structurants mis en œuvre par le ministère des outre-mer, et des **prêts plus faiblement bonifiés sur le reste de l'activité** à destination du secteur public.

Pour 2015, **28,3 millions d'euros** en autorisations d'engagement et **9,6 millions d'euros** en crédits de paiement seront consacrés à la bonification par l'État des prêts octroyés par l'AFD en faveur des collectivités territoriales. Grâce à son **effet de levier renforcé**, cette nouvelle modulation de la bonification des prêts mise en œuvre courant 2014 permettra l'octroi de prêts bonifiés d'environ **530 millions d'euros**, et la poursuite d'un niveau d'activité équivalent en 2015.

---

## 2. Une politique du logement consolidée par la stabilité des crédits dédiés à la ligne budgétaire unique (LBU) pour mieux répondre aux enjeux spécifiques des outre-mer

Afin de mieux prendre en compte les particularités de chaque collectivité territoriale d'outre-mer, l'action de l'État dans le domaine du logement et de la résorption de l'habitat insalubre relève, depuis 1997, de la **responsabilité du ministère des outre-mer**.

La politique conduite par le ministère au travers de l'action n° 1 « Logement » a pour but de **mieux répondre au besoin de logement social**, que ce soit par l'agrandissement du parc existant, sa rénovation, son adaptation aux types de besoins, l'aide au développement ou l'amélioration du parc social antillais à l'égard du risque sismique. Le montant des crédits de paiement par rapport à 2014 est stable et s'élève à **243,7 millions d'euros**.

Dans les outre-mer, la politique du logement s'inscrit dans un contexte de contraintes spécifiques :

- des besoins très importants liés au **rattrapage des retards actuels et aux effets d'une croissance démographique très forte** dans certains départements et en moyenne supérieure à celle de la métropole (exemple : Guyane et Réunion) ;

- un **revenu moyen peu élevé** reflétant une forte proportion de bas salaires et un taux de chômage qui reste très élevé ;

- des **disponibilités foncières limitées** du fait de l'environnement naturel (risques naturels, morphologie), de l'indivision du foncier et du sous-équipement des villes et des quartiers ;

- des collectivités locales en **situation financière difficile** ;

- un parc de **logements insalubres ou sous-équipés** qui, bien qu'en diminution pour ce qui concerne le sous-équipement, reste très importante.

La situation des DOM en matière d'insalubrité et d'habitat indigne présente une **gravité et une acuité particulières**. Environ 70 000 logements en relèveraient dans les cinq départements d'outre-mer. Les opérations de **résorption de l'habitat insalubre (RHI)** engagées dans les DOM, bien qu'essentielles, ne sont pas suffisamment efficaces. Sur la période 2008-2013, la participation de l'État consacrée à la résorption de l'habitat indigne s'est élevée à plus de **167 millions d'euros** en autorisations d'engagement et à près de **200 millions d'euros** en crédits de paiement.

### Le dispositif Duflot en outre-mer

La loi de finances pour 2013 a créé un dispositif d'incitation fiscale en faveur du logement locatif intermédiaire (dit Duflot) pour les investissements réalisés entre le 1<sup>er</sup> janvier 2013 et le 31 décembre 2016. Ce dispositif s'applique de manière spécifique dans les outre-mer où le taux de réduction d'impôt est fixé à 29 % contre 18 % en métropole avec la possibilité d'adaptation pour les plafonds de loyer et de ressources ainsi que pour les conditions de performance énergétique.

En complément du **dispositif d'incitation fiscale à l'investissement**, les crédits de la ligne budgétaire unique (LBU) sont maintenus en termes de moyens de paiement pour favoriser la réalisation des opérations lancées et diminuent de 9 % en autorisation d'engagement en 2015 pour tenir compte des consommations effectives sur certains dispositifs (RHI, FRAFU) et d'un alignement sur le droit commun des aides à la rénovation de l'habitat privé.

La priorité est donnée à **l'effort de construction du logement locatif social neuf** qui reste constant par rapport à 2014 à 7 950 logements, avec une augmentation significative du nombre de logements très sociaux de 2 850 en 2014 à 3 400 en 2015 (+19 %).

### VENTILATION DES CRÉDITS DE LA LBU EN 2015

(en millions d'euros)

|  | AE    | CP    |
|--|-------|-------|
| Mission de reconstitution des titres de propriété  | 1     | 1     |
| Accession à la propriété   | 10    | 23    |
| Amélioration de l'habitat privé  | 26,5  | 33    |
| Aide aux ménages de Guadeloupe et de Martinique pour l'acquisition de terrains dans la zone des cinquante pas géométriques                 | 0,5   | 0,5   |
| Logement locatif social et logements locatifs spécifiques dans les DOM et à Mayotte  | 140,5 | 126,4 |
| Amélioration du parc locatif social (SALLS)  | 13,5  | 6     |
| Fonds région d'aménagement foncier urbain (FRAFU) à destination du logement social et de la viabilisation des quartiers d'habitat spontané | 25    | 24,6  |
| Résorption de l'habitat insalubre (RHI) dans les DOM, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon  | 30,7  | 29,4  |

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2015.

---

En matière de politique du logement, les départements d'outre-mer se caractérisent par une **offre insuffisante au regard de la demande**, estimée à partir du nombre de demandeurs de logements inscrits au numéro unique et des besoins potentiels, estimés sur une période plus longue, en progression constante : une forte croissance démographique dans certains départements, associée à **l'évolution des modes de vie** et aux caractéristiques propres de la **structure des ménages** (importance des familles monoparentales, aspiration croissante des plus jeunes à la décohabitation, etc.) rendent nécessaire **un effort permanent et soutenu de construction**.

De même, il est nécessaire d'anticiper les évolutions démographiques liées soit au **vieillessement de la population**, soit à son **extrême jeunesse** et aux nouveaux défis posés en matière d'habitat.

## II. AU-DELÀ DE LA MISSION « OUTRE-MER », UNE POLITIQUE TRANSVERSALE AMBITIEUSE

### *A. L'ENVELOPPE GLOBALE EN DIRECTION DES OUTRE-MER EST EN HAUSSE*

La politique en faveur des outre-mer est une politique transversale, qui actionne un grand nombre de leviers budgétaires et fiscaux, bien au-delà de la seule mission « Outre-mer ».

Sur un plan organisationnel, cette transversalité se manifeste dans l'existence d'une structure interministérielle. Depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2008, la coordination interministérielle de l'action administrative outre-mer est en effet assurée par une administration de mission à vocation interministérielle, la Direction générale des Outre-mer (DGOM). Depuis 2012, il existe par ailleurs un ministère de plein exercice dédié aux outre-mer qui assure un pilotage politique des politiques de l'État en outre-mer.

Sur un plan budgétaire, le caractère multidimensionnel de la politique en direction des territoires ultramarins s'exprime dans un document budgétaire de synthèse, très complet, le **document de politique transversale outre-mer**. Ce document fait apparaître que, en 2015, la politique de l'État outre-mer est portée par **85 programmes relevant de 26 missions**, auxquels il faut ajouter les prélèvements sur recettes (PSR). Apprécié dans sa globalité, **l'effort financier consacré par l'État aux territoires ultramarins est considérable, puisqu'il se monte à 14,2 milliards d'euros en AE/CP**. Avec ses 2,1 milliards d'euros de crédits pour 2015, la mission Outre-mer ne représente donc que 15 % de la dépense budgétaire totale dans ces territoires.

---

Le caractère prioritaire de l'action en faveur des outre-mer, visible dans l'évolution des crédits de la mission « Outre-mer » stricto sensu, apparaît également dans le document de politique transversale, puisque, tous ministères confondus, les dépenses de l'Etat outre-mer sont **en augmentation de 45 millions d'euros (+0,3 %)**, alors que les dépenses totales de l'Etat diminuent de 21 milliards d'euros.

### ***B. LES DÉPENSES FISCALES : UN LEVIER ESSENTIEL DE L'ACTION PUBLIQUE OUTRE-MER***

Six dépenses fiscales sur impôts d'État sont associées au programme 138, pour un montant estimé en 2015 de 363 millions d'euros. Le programme 123 se voit rattacher pour sa part quinze dépenses fiscales sur impôts d'État et cinq dépenses fiscales sur impôt locaux, pour un total de 3,5 milliards d'euros. Avec 3,9 milliards d'euros, les dépenses fiscales représentent donc le double des crédits budgétaires de la mission. Il convient de les ajouter aux dépenses budgétaires de la politique transversale - ce qui porte l'effort total de l'État à 18,1 milliards d'euros en AE / CP en 2015.

Les principales dépenses fiscales figurent dans le tableau ci-dessous. Plus de la moitié de la dépense fiscale réalisée dans les DOM est imputable aux dispositions spécifiques à la TVA et, dans cette enveloppe, l'essentiel est représenté par les taux minorés. Viennent ensuite les différents régimes de défiscalisation des investissements outre-mer qui constituent, soit un avantage direct (à l'IS ou à l'IR) pour les nombreux entrepreneurs individuels, soit un avantage indirect par l'effet de la rétrocession majoritaire de l'avantage fiscal de l'investisseur. Les exonérations intéressant spécifiquement les ménages (abattement IR essentiellement) représentent moins de 10 % du total de la dépense fiscale.

Après la réforme des dispositifs de défiscalisation intervenue en 2014 portée par l'article 13 de la loi de finances initiale et visant à les recentrer davantage sur les bas et moyens salaires, **vo**tre rapporteur pour avis se félicite du choix de stabiliser les nouvelles normes. Seules des modifications de seuils ont été retenues. L'assiette de cotisations de sécurité sociale est restée identique ainsi que le périmètre des entreprises ultramarines bénéficiaires. Les secteurs d'activités éligibles ainsi que les zones prioritaires n'ont pas été modifiés. L'équilibre général du dispositif a donc été maintenu.

**PRINCIPALES DÉPENSES FISCALES OUTRE-MER**  
(montant estimé en millions d'euros)

|        |  |      |
|--------|--|------|
| 710103 | Régime de TVA spécifique aux départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion (296 du CGI)                             | 1290 |
| 800401 | Exclusion des DOM du champ de la taxe intérieure sur les carburants (267 du code des douanes)  | 828  |
| 110302 | Abattement de l'impôt sur le revenu (197-I-3 du CGI)   | 330  |
| 110256 | Réduction d'impôt pour les investissements effectués dans le logement social (199 undecies du CCI)                                     | 280  |
| 110224 | Réduction d'impôt pour les investissements réalisés dans les DOM (199 undecies B du CGI)   | 310  |
| 320113 | Déduction des investissements productifs réalisés dans les DOM (217 undecies et 217 duodecies du CGI)                                  | 175  |
| 110210 | Réduction d'impôt au titre des investissements locatifs et de la réhabilitation dans les DOM (199 undecies A et 199 undecies D du CGI) | 220  |

Source : projet annuel de performances outre-mer 2015

**RÉPARTITION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT PAR TERRITOIRES**

| par territoire                          | en euros                   |                       |                       | Evolution    |             |
|---|----------------------------|-----------------------|-----------------------|--------------|-------------|
|   | Autorisations d'engagement |                       |                       | 2014/2013    | 2015/2014   |
|   | 2013                       | 2014                  | 2015                  |              |             |
| Guadeloupe                              | 2 378 418 019              | 2 310 498 639         | 2 343 729 563         | -2,9%        | 1,4%        |
| Guyane                                  | 1 603 089 170              | 1 585 319 202         | 1 562 509 908         | -1,1%        | -1,4%       |
| Martinique                              | 2 183 795 753              | 2 128 158 436         | 2 141 438 622         | -2,5%        | 0,6%        |
| Saint-Martin                            | 54 977 668                 | 53 428 082            | 53 098 740            | -2,8%        | -0,6%       |
| Saint-Barthélemy                        | 2 814 411                  | 2 531 891             | 2 530 377             | -10,0%       | -0,1%       |
| <b>Total Antilles Guyane</b>            | <b>6 223 095 021</b>       | <b>6 079 936 249</b>  | <b>6 103 307 210</b>  | <b>-2,3%</b> | <b>0,4%</b> |
| La Réunion                              | 4 552 883 295              | 4 445 008 316         | 4 417 713 069         | -2,4%        | -0,6%       |
| Mayotte                                 | 788 918 418                | 770 201 868           | 798 297 495           | -2,4%        | 3,6%        |
| Nouvelle Calédonie                      | 1 186 886 954              | 1 239 641 135         | 1 213 966 122         | 4,4%         | -2,1%       |
| Polynésie Française                     | 1 230 179 107              | 1 270 492 428         | 1 325 686 655         | 3,3%         | 4,3%        |
| Wallis et Futuna                        | 87 819 016                 | 83 726 479            | 84 071 614            | -4,7%        | 0,4%        |
| Saint-Pierre-et-Miquelon                | 78 615 416                 | 74 998 461            | 77 759 446            | -4,6%        | 3,7%        |
| TAAF                                    | 23 584 458                 | 24 190 188            | 22 508 058            | 2,6%         | -7,0%       |
| Non réparti                             | 193 965 350                | 211 597 536           | 204 959 200           | 9,1%         | -3,1%       |
| <b>Total (ensemble des territoires)</b> | <b>14 365 947 035</b>      | <b>14 199 792 659</b> | <b>14 248 268 868</b> | <b>-1,2%</b> | <b>0,3%</b> |

Source : Document de politique transversale, projet de loi de finances pour 2015.

---

**C. PLUSIEURS DISPOSITIONS BUDGÉTAIRES ET FISCALES NOUVELLES EN DEHORS DE LA MISSION « OUTRE-MER » FIGURENT DANS LE PROJET DE BUDGET POUR 2015**

Trois mesures appellent un commentaire particulier.

**1. Une majoration du taux du CICE**

L'article 43 du projet de loi de finances initiale pour 2015 crée un **taux majoré de crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE)** en faveur des entreprises exploitées dans les départements d'outre-mer. Ce taux est porté à 7,5 % pour les rémunérations versées en 2015 et atteindra 9 % pour les rémunérations versées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016. C'est donc une majoration de 50 % par rapport au taux du CICE en vigueur sur le reste du territoire national.

L'impact de cette mesure, qui correspond au bout du compte à un dispositif d'allègement du coût du travail équivalent à des réductions de cotisations sociales, est estimé à 145 millions d'euros la première année et à 230 millions d'euros en rythme de croisière (à ajouter aux 1,13 milliard d'euros d'exonérations de charges spécifiques à l'Outre-mer figurant déjà au programme 138). C'est un effort significatif pour soutenir le développement de l'économie ultramarine, dont votre rapporteur se félicite.

La possibilité de créer un CICE renforcé, au taux de 12 %, ciblé sur les entreprises ultramarines les plus exposées, singulièrement dans le secteur du tourisme, a été évoqué avant d'être abandonné. En séance publique, lors de l'examen des crédits de la mission « Outre-mer », la ministre a indiqué que le Gouvernement a pris l'engagement de proposer un allègement supplémentaire de charges d'un effet équivalent au CICE renforcé, qui entrerait en vigueur dès 2016.

Si l'on peut déplorer qu'un appui supplémentaire ne soit pas apporté immédiatement aux entreprises des secteurs exposés en prise à de graves difficultés, votre rapporteur pour avis tient cependant à souligner que la sanctuarisation des mesures d'allègement de charges spécifiques aux outre-mer et leur renforcement par la mise en place d'un CICE au taux renforcé constituent déjà un effort financier considérable dans le contexte budgétaire actuel.

## **2. Une majoration du taux du CIR**

L'article 43 du projet de loi de finances initiale pour 2015 crée un **taux majoré de crédit d'impôt recherche (CIR)** en faveur des entreprises exposant des dépenses de recherche dans les départements d'outre-mer. Cette disposition fait passer le taux du CIR de 30 à 50 % pour la fraction des dépenses de recherche comprises sous le seuil de 100 millions d'euros dans les départements d'outre-mer. L'impact financier de ce dispositif n'est pas déterminé.

## **3. L'exemption des chambres de commerce et d'industrie ultramarines du prélèvement exceptionnel sur fond de roulement**

Le III de l'article 17 du projet de loi de finances initiale pour 2015 dispose qu'il est opéré, en 2015, au profit du fonds de financement des chambres de commerce et d'industrie de région, un prélèvement de 500 millions d'euros sur le fonds de roulement des chambres de commerce et d'industrie. Ce prélèvement est réparti entre les établissements disposant de plus de 120 jours de fonds de roulement à proportion de cet excédent. Toutefois, cette mesure s'applique à l'exception des régions où il n'existe qu'une seule chambre de commerce et d'industrie territoriale dénommée chambre de commerce et d'industrie de région –ce qui est le cas des CCI des régions ultramarines.

## **III. UN VOLET « OUTRE MER » QUE L'EXAMEN DE LA LOI DE FINANCES INITIALE PAR LE PARLEMENT DOIT PERMETTRE D'AMÉLIORER**

Si votre rapporteur pour avis se félicite de l'orientation générale de la loi de finances initiale pour 2015 en ce qui concerne les outre-mer, il attire néanmoins l'attention sur un certain nombre de dispositions ponctuelles, qui appellent une vigilance particulière. Ces quelques sujets de préoccupation ont été traités en partie lors du vote en première lecture à l'Assemblée nationale. Les sujets toujours pendants pourraient se voir apporter une réponse adaptée lors de l'examen par le Sénat.

---

## **A. UNE AVANCÉE OBTENUE LORS DE L'ADOPTION PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : L'ENJEU DE L'ENVELOPPE « SUCRE » ET DIVERSIFICATION AGRICOLE**

Dans sa version initiale, le projet de loi de finances pour 2015 prévoyait une baisse de 2,4 millions d'euros de **l'enveloppe consacrée à la filière canne-sucre**. Ce choix pouvait paraître surprenant alors même que le Président de la République avait pris position sur le maintien des crédits nationaux. Par ailleurs, dans la perspective de la fin des quotas sucriers en octobre 2017, la persistance de handicaps structurels des sucreries des départements d'outre-mer par rapport aux sucreries betteravières de l'hexagone semble appeler un maintien, sinon un renforcement, de l'appui financier de l'État à la filière afin de lui permettre de faire face à ce changement.

Un second sujet d'inquiétude pour l'économie agricole ultramarine concernait la **réduction des crédits dédiés à la diversification agricole** outre-mer. Alors que cette enveloppe était dotée de 40 millions d'euros en 2010, une succession de coupes l'avait ramenée à 35 millions d'euros en 2014 et la loi de finances initiale entendait la réduire de 3,6 millions d'euros (-10%) pour la ramener à 31,4 millions d'euros.

Au total, sous l'effet cumulé de ces deux dispositions, le secteur agricole ultramarin perdait six millions d'euros par rapport à l'année précédente.

La mobilisation des professionnels, relayés par les parlementaires ultramarins, aura permis d'infléchir ce choix initial lors des débats à l'Assemblée nationale. Lors de l'examen des crédits de la mission : « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales », le ministre de l'Agriculture a en effet proposé un amendement (n° 607) tendant à accroître les autorisations d'engagement et les crédits de paiement du programme « Économie et développement durable de l'agriculture et des territoires » de 6 millions d'euros.

L'enveloppe allouée à la canne à sucre et à la diversification agricole retrouve son niveau de l'année dernière et est donc préservée.

## **B. DES QUESTIONS EN SUSPENS**

### **1. L'extension du crédit d'impôt transition énergétique (CITE)**

L'article 200 *quater* du code général des impôts dispose que les contribuables domiciliés en France peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt sur le revenu au titre des dépenses effectivement supportées pour l'amélioration de la qualité environnementale du logement dont ils sont

---

propriétaires, locataires ou occupants à titre gratuit et qu'ils affectent à leur habitation principale. Ce dispositif est désigné sous le nom de crédit d'impôt pour la transition énergétique.

Les travaux éligibles à ce crédit d'impôt correspondent cependant à des besoins de confort thermique adaptés à un climat tempéré et concernent donc principalement la production de chaleur (acquisition de chaudières à condensation ; acquisition de matériaux d'isolation thermique des parois vitrées, de volets isolants ou de portes d'entrée donnant sur l'extérieur ; acquisition et la pose de matériaux d'isolation thermique des parois opaques, acquisition d'appareils de régulation de chauffage, etc.)

Ce dispositif fiscal exclut donc les dépenses d'amélioration de la qualité environnementale des logements qui seraient pertinentes dans le climat tropical qui est celui des cinq départements d'outre-mer (DOM).

Par ailleurs, le CITE ne permet pas le financement du confortement parasismique, pourtant nécessaire dans les départements de Guadeloupe et de Martinique, particulièrement exposés à ce risque naturel.

Sur proposition de son rapporteur pour avis, votre commission a adopté un amendement permettant une **extension mesurée du champ de l'article 200 *quater* du code général des impôts à travaux d'amélioration des bâtiments pertinents dans les zones tropicales** : d'équipements ou de matériaux visant à améliorer la ventilation naturelle, comme les brasseurs d'air, équipements de raccordement à un réseau de froid ou encore confortement parasismique.

## 2. Le financement de la rénovation des logements sociaux anciens

La ligne budgétaire unique (LBU) qui sert de support à l'intervention de l'État dans le secteur du logement outre-mer comporte des crédits pouvant servir à financer les travaux de rénovation de faible ampleur, mais pas les travaux de réhabilitation lourds, notamment ceux nécessaires au désamiantage et à la mise aux normes sismiques. Il existe donc aujourd'hui un « trou » dans le dispositif de financement. Inclure les rénovations lourdes dans la LBU serait une erreur, car cela se ferait au détriment du financement de logements sociaux neufs. Il paraît donc souhaitable de développer un mécanisme de financement complémentaire.

Pour y parvenir, il est possible de modifier l'article 244 *quater* X du code des impôts, qui institue un crédit d'impôt pour aider à financer les travaux de réhabilitation permettant aux logements sociaux de plus de vingt ans d'acquérir des performances techniques voisines de celles des logements neufs. Ce dispositif pourrait être étendu aux travaux permettant l'acquisition des performances parasismiques et au désamiantage, qui sont deux problématiques présentes dans certains départements d'Outre-mer.

---

Le nombre de chantiers de réhabilitation dans les DOM est en chute libre, avec 2 250 chantiers ouverts en 2013 dans le parc social contre 3 862 en 2012. Selon les estimations de l'USH, l'extension du champ du crédit d'impôt rénovation pourrait déboucher sur mille chantiers de rénovation la première année, puis deux mille en rythme de croisière.

Sur proposition de son rapporteur pour avis, la commission adopte un amendement étendant le bénéfice du crédit d'impôt rénovation aux travaux de désamiantage des logements sociaux et de confortement sismique dans les zones sujettes à ce risque.

### **3. Le relèvement du plafond des avantages fiscaux pour financer le logement locatif intermédiaire**

Il existe un fort besoin dans les territoires ultramarins pour les logements de type intermédiaire, qui sont à la fois un élément de mixité sociale et un élément permettant d'équilibrer financièrement les opérations de construction. À titre d'exemple, selon les professionnels de l'immobilier de la Réunion, 9 000 nouveaux logements par an seraient nécessaires pour répondre aux besoins de la population, dont 4 000 logements libres ou intermédiaires. Or, dans ce département, l'offre de logements intermédiaires est passée de près de 5 000 logements en 2008 à 750 en 2013.

Pour attirer les financements sans créer une concurrence néfaste entre le logement social et le logement locatif intermédiaire, il conviendrait d'aménager le dispositif de réduction d'impôt en relevant le plafond des avantages de 10 000 à 18 000 euros. Actuellement le plafond est trop bas et il se produit un effet d'éviction au détriment du logement intermédiaire. Votre rapporteur pour avis rappelle qu'il avait déjà formulé une telle proposition de l'examen de la loi de finances initiale pour 2014.

Le relèvement du plafond des réductions d'impôt offrirait un outil puissant pour relancer le secteur du bâtiment dans les outre-mer, puisque cette disposition cumulerait son effet à celle du différentiel de réduction d'impôt de 11 points sur toutes les durées d'amortissement entre l'outre-mer et l'hexagone qui caractérise d'ores-et-déjà le dispositif Pinel outre-mer.

Le Gouvernement s'est prononcé, par la voix de Mme la ministre des outre-mer, lors des débats à l'Assemblée nationale, en faveur du relèvement du plafond à 18 000 euros. Lors de l'examen de la deuxième partie du budget, un amendement a été adopté en ce sens par les députés. Par sa position dans la deuxième partie, cette disposition ne peut cependant entrer en vigueur avant l'année N+1, en l'occurrence 2016. C'est pourquoi il paraît nécessaire de déplacer cette disposition dans la première partie du budget et, ainsi, de la rendre effective dès 2015.

Sur proposition de son rapporteur pour avis, la commission adopte un amendement insérant la disposition relevant le plafond des réductions d'impôt à 18 000 euros dans la première partie de la loi de finances.

---

## EXAMEN EN COMMISSION

**Réunie le mardi 18 novembre 2014, la commission a examiné le rapport pour avis sur les crédits relatifs à l'Outre-mer du projet de loi de finances pour 2015.**

**M. Serge Larcher, rapporteur pour avis.** – J'ai l'honneur de vous présenter mon rapport sur les crédits de la mission « Outre-mer » inscrits au projet de loi de finances pour 2015 et, au-delà de cette mission stricto sensu, les dispositions budgétaires et fiscales de la loi de finances susceptibles d'avoir un impact économique sur les territoires ultramarins.

Il convient d'emblée de rappeler que l'effort budgétaire de l'État en faveur des outre-mer ne se limite pas aux crédits de la seule mission outre-mer. Ainsi, avec ses 2 milliards d'euros en AE pour 2015, la mission outre-mer représente 15 % de l'ensemble des crédits de l'État outre-mer et 0,5 % du budget général. En effet, l'effort budgétaire et financier global consacré par l'État aux territoires ultramarins – hors dépenses fiscales – s'élève au total à 14,2 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2015. Les dépenses fiscales étant estimées à 3,9 milliards d'euros pour 2015, l'effort total de l'État devrait s'élever à 18,1 milliards.

La définition du budget 2015 pour les outre-mer obéit à une équation complexe. D'un côté, dans un contexte de difficultés des finances publiques, les ressources se font rares. L'heure est à la baisse des dépenses et à la maîtrise de la pression fiscale. De l'autre, il y a la réalité économique et sociale des territoires ultramarins. Vous la connaissez, je vous la rappelle en substance. Aujourd'hui, le taux de chômage perdure à un niveau trois fois supérieur à la moyenne nationale. La situation est également dramatique pour la jeunesse ultramarine. Le taux d'emploi des jeunes de 15 à 25 ans est particulièrement faible, il atteint en moyenne les 10,1 % contre 27,7 % dans l'hexagone. Le niveau de vie par habitant représente à peine les deux tiers de la moyenne hexagonale. Le nombre de bénéficiaires des minima sociaux atteint 12 % de la population des quatre DOM, quatre fois plus que dans l'hexagone. À cela s'additionne leur situation ultrapériphérique et l'exigüité de leur marché domestique, qui constituent des handicaps structurels à leur développement.

Les outre-mer, en souffrance économique et sociale, ont donc besoin que les mesures de rattrapage ou de soutien destinées à renforcer leur compétitivité et à améliorer l'emploi continuent à se déployer. Il est vital pour eux que leur développement demeure une priorité nationale malgré le contexte budgétaire très contraint.

Je me félicite donc du budget pour les outre-mer tel qu'il ressort du projet de loi de finances initiale pour 2015. En effet, après une augmentation

---

marquée des crédits de la mission en 2013, un effort financier encore conséquent en 2014, le projet de loi de finances pour 2015 prévoit une légère progression des crédits de paiement de la mission : +0,3 %. Si l'on gomme les effets de modifications de périmètres, qui affectent les crédits du programme 138, le budget de la mission « Outre-mer » s'établit même en hausse de 2,6 % pour 2015 et de 7,6 % sur le triennal 2015-2017.

En même temps, je tiens à le dire avec insistance, les outre-mer ne restent pas à l'écart de l'effort de maîtrise de la dépense publique. A proportion de leur capacité, ils y participent comme l'attestent trois dispositions de la loi de finances :

- l'article 57 du projet de loi de finances abroge l'aide à la rénovation hôtelière. C'était un dispositif complexe à mettre en œuvre, du fait des dettes sociales et fiscales existantes, de moins en moins utilisé par les hôteliers et redondant avec les mesures de défiscalisation de l'investissement existantes par ailleurs. C'est donc une ligne de dépense de 3 millions d'euros qui disparaît ;

- l'article 58 porte la diminution de la dotation forfaitaire des communes, des départements et de la dotation d'intercommunalité des établissements publics de coopération intercommunale. Les collectivités d'outre-mer ne sont pas exclues de cet effort budgétaire général et en subissent des répercussions immédiates ;

- une réforme de l'aide à la continuité territoriale (l'ACT) va replacer les dispositifs d'aide à la mobilité sur une trajectoire financièrement soutenable. Cette réforme consiste essentiellement à passer d'un droit annuel à un droit triennal pour l'ACT. Les économies attendues sont importantes, puisque le projet de budget prévoit d'allouer à l'ACT 11,3 millions d'euros pour 2015 contre 26,3 millions d'euros en 2014 ;

- enfin, les moyens du ministère des Outre-mer sont revus à la baisse. Les dépenses de personnel et de fonctionnement de la mission « Outre-mer » reculent de 2 %. Si l'on se concentre sur les moyens de fonctionnement mis à disposition du ministère proprement dit (services du cabinet de la ministre, de la délégation générale à l'outre-mer et de la délégation interministérielle à l'égalité des chances des français d'outre-mer), on observe une réduction de - 5 % en 2015 et - 13,7 % sur le triennal, conformément à la norme générale de productivité.

J'en viens maintenant au détail des deux programmes de la mission « outre-mer ».

- Le programme 138 « Emploi outre-mer » a pour finalité d'encourager la création d'emplois et l'accès au marché du travail des ultramarins et de faciliter la sauvegarde d'emplois durables dans le secteur marchand.

L'action n° 1, consacrée au soutien aux entreprises, porte les crédits destinés à compenser les exonérations de charges sociales spécifiques aux outre-mer. Ils s'établissent à 1,13 milliards d'euros et représentent 82 % des crédits du programme. Ils apparaissent en légère baisse, mais c'est un simple effet d'optique dû à un changement de périmètre, certaines exonérations étant désormais comptabilisées sur la mission travail-emploi. À périmètre constant, les crédits de l'action sont en réalité en hausse de 51 millions d'euros.

L'action n° 2 a pour objectif d'aider à l'insertion et à la qualification professionnelle. Elle finance principalement le service militaire adapté (SMA). Ses crédits augmentent de 9 millions d'euros en autorisation d'engagement (+ 3,73 %) et de 5 millions d'euros en crédits de paiement (+ 1,77 %). Le SMA poursuit la montée en puissance engagée ces dernières années. La capacité d'accueil, de 5 500 jeunes ultramarins en 2014, passera à 5 700 en 2015, pour atteindre l'objectif « SMA 6 000 », soit 6 000 jeunes en formation en 2016. Ceci grâce à une augmentation des crédits, dès 2015, de 2 % en autorisations d'engagement et de 9 % en crédits de paiement.

Les crédits de l'action n° 3, qui concerne le pilotage des politiques des outre-mer, connaissent une baisse qui correspond à l'effort de productivité demandé à l'ensemble des ministères par une réduction de leurs crédits de fonctionnement.

- Le programme 123 « Conditions de vie outre-mer » se décline en 8 actions. Ses crédits augmentent de 2 % en 2015, avec une dotation de 684 millions euros. Au sein du programme, trois actions sont en progression et traduisent les priorités affichées par le gouvernement dans ce projet de budget :

- l'action n° 2 « Aménagement du territoire » voit ses crédits de paiement augmenter de 6 % pour atteindre 174 millions d'euros, soit un cinquième des crédits du programme. Consacrée au développement économique et social des outre-mer, cette action aide au financement de projets d'investissements menés par les collectivités territoriales sous la forme de contrats de plan État-Région (CPER) ;

- l'action n°6 « Collectivités territoriales », qui regroupe toutes les dotations aux collectivités territoriales ultramarines, progresse de 6,5 % avec 182,4 millions d'euros de crédits de paiement ; (+8 millions en fonds de secours et +2 millions en transfert aux collectivités) ;

- enfin les crédits de l'action n°9 « Appui à l'accès aux financements bancaires », dont l'objectif est de favoriser les investissements des acteurs publics en facilitant l'accès au crédit bancaire, augmentent aussi fortement, de près de 40 %. Cette action est réalisée grâce à l'intermédiation de l'AFD (Agence française de développement) qui fournit des prêts bonifiés, réduisant les coûts des ressources empruntées tout en assurant une meilleure couverture des risques.

---

Plus importante action du programme 123 en termes de crédits, l'action n° 1 « Logement », avec quelques 243 millions d'euros, enregistre une stabilité de ses crédits de paiement. Un tiers de cette action finance la ligne budgétaire unique (LBU), qui est préservée et je m'en félicite. Elle aura pour priorités en 2015 de soutenir l'effort de construction neuve, de réhabilitation du logement social locatif et de résorption de l'habitat insalubre.

Enfin, comme je l'ai déjà évoqué, l'action n° 3 « Continuité territoriale » connaît une baisse importante de ses crédits, qui diminuent de 10 millions d'euros du fait de la réforme de l'aide à la continuité territoriale.

Plusieurs dispositions budgétaires et fiscales nouvelles en dehors de la mission « Outre-mer » figurent également dans le projet de budget pour 2015. Trois d'entre elles appellent un commentaire particulier.

L'article 43 crée un taux majoré de crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en faveur des entreprises exploitées dans les départements d'outre-mer. Ce taux est porté à 7,5 % pour les rémunérations versées en 2015 et atteindra 9 % pour les rémunérations versées à compter du 1er janvier 2016. C'est donc une majoration de 50 % par rapport au taux du CICE en vigueur sur le reste du territoire national. L'impact de cette mesure, qui correspond au bout du compte à un dispositif d'allègement du coût du travail équivalent à des réductions de cotisations sociales, est estimé à 145 millions d'euros la première année et à 230 millions d'euros en rythme de croisière (à ajouter aux 1,13 milliards d'euros d'exonérations de charges spécifiques à l'Outre-mer figurant déjà au programme 138). C'est un effort significatif pour soutenir le développement des économies ultramarines.

L'article 44 crée un taux majoré de crédit d'impôt recherche (CIR) en faveur des entreprises exposant des dépenses de recherche dans les départements d'outre-mer. Cette disposition fait passer le taux du CIR de 30 à 50 %.

Enfin, on peut relever l'exemption des chambres de commerce et d'industrie ultramarines du prélèvement exceptionnel de 500 millions d'euros sur leur fonds de roulement prévu à l'article 17 du projet de loi de finances.

Si, comme vous pouvez le constater, en ce qui concerne les outre-mer, le texte initial du projet de loi de finances était un bon texte, la discussion parlementaire a cependant déjà permis de lui apporter quelques améliorations et j'espère que le travail du Sénat le rendra encore plus satisfaisant.

La principale avancée obtenue à l'Assemblée nationale concerne les crédits de la mission « agriculture ». Il était prévu initialement une baisse de 2,4 millions d'euros de l'enveloppe consacrée à la filière canne-sucre. Ce choix pouvait paraître surprenant sachant que la fin des quotas sucriers doit

---

intervenir en octobre 2017 et que les sucreries des départements d'outre-mer ont besoin de l'appui financier de l'État pour se restructurer.

Un second sujet d'inquiétude pour l'économie agricole ultramarine concernait la réduction des crédits dédiés à la diversification agricole. Alors que cette enveloppe était dotée de 40 millions d'euros en 2010, une succession de coupes l'avait ramenée à 35 millions d'euros en 2014 et la loi de finances initiale entendait la réduire encore de 3,6 millions d'euros.

Au total, sous l'effet cumulé de ces deux dispositions, le secteur agricole ultramarin perdait ainsi six millions d'euros par rapport à l'année précédente.

La mobilisation des professionnels, relayés par les parlementaires ultramarins, aura permis d'infléchir ce choix initial lors des débats à l'Assemblée nationale. A l'occasion de l'examen des crédits de la mission : « Agriculture », le ministre a en effet proposé un amendement tendant à rétablir les 6 millions d'euros manquants. L'enveloppe allouée à la filière canne-sucre et à la diversification agricole est donc préservée.

Il reste à mon sens encore trois questions sur lesquelles le Sénat peut apporter une amélioration.

La première concerne le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE). Comme vous le savez, les ménages peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt sur le revenu au titre des dépenses pour l'amélioration de la qualité environnementale de leur habitation principale. Les travaux éligibles à ce crédit d'impôt correspondent, cependant, à des besoins adaptés à un climat tempéré et concernent principalement la production de chaleur – par exemple l'acquisition de chaudières à condensation ou de double vitrage. Les dépenses d'amélioration de la qualité environnementale des logements qui seraient pertinentes dans le climat tropical sont quant à elle exclues. Je suis donc favorable à l'extension mesurée du champ du CITE pour « tropicaliser » ce dispositif grâce à certains travaux comme l'acquisition d'une toiture végétalisée, l'acquisition d'équipements visant à améliorer la ventilation naturelle, comme les brasseurs d'air.

Le second point qui pourrait être amélioré concerne le financement de la rénovation des logements sociaux anciens. L'article 244 *quater* X du code des impôts institue un crédit d'impôt pour aider à financer les travaux de réhabilitation permettant aux logements sociaux de plus de vingt ans d'acquérir des performances techniques voisines de celles des logements neufs. Ce dispositif pourrait être étendu à l'acquisition des performances parasismiques et au désamiantage, qui sont deux problématiques présentes dans certains départements d'Outre-mer. Je précise par ailleurs que le nombre de chantiers de réhabilitation dans les DOM est en chute libre, avec 2 250 chantiers ouverts en 2013 dans le parc social contre 3 862 en 2012, et qu'un coup de pouce ne serait pas inutile.

Enfin, un dernier point concerne le financement du logement locatif intermédiaire. Il existe un fort besoin dans les territoires ultramarins pour ce type de logement. Pour attirer les financements sans créer une concurrence néfaste entre le logement social et le logement locatif intermédiaire, il convient cependant d'aménager le dispositif de réduction d'impôt en relevant le plafond des avantages de 10 000 à 18 000 euros. Actuellement le plafond est trop bas et il se produit un effet d'éviction au détriment du logement intermédiaire.

Après avoir décidé de maintenir un différentiel de réduction d'impôt de 11 points sur toutes les durées d'amortissement entre l'outre-mer et l'hexagone, le Gouvernement s'est prononcé, lors des débats à l'Assemblée nationale, en faveur du relèvement du plafond à 18 000 euros. Lors de l'examen de la deuxième partie du budget, un amendement a été adopté en ce sens par les députés. Par sa position dans la deuxième partie, cette disposition ne peut cependant entrer en vigueur avant l'année N+1, en l'occurrence 2016. C'est pourquoi il me paraît nécessaire de déplacer cette disposition dans la première partie du budget et, ainsi, de la rendre effective dès 2015.

Je vous proposerai trois amendements visant à avancer sur ces trois questions en suspens.

En conclusion, je vous invite, mes chers collègues, à émettre un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Outre-mer » inscrits au projet de loi de finances pour 2015, ainsi qu'à l'adoption de l'article 57 rattaché à la mission. J'espère également que la commission adoptera les trois amendements que je vous propose.

**M. Michel Magras.** – La collectivité de Saint-Barthélemy n'est que très peu concernée par le budget de l'État. Nous ne percevons aucune dotation de l'État français, mais au contraire nous versons une dotation de compensation négative à l'État. Je vous proposerai d'ailleurs un amendement en séance pour régler un problème qui dure depuis 2007 à ce sujet.

Je ferai deux observations.

La première porte sur la continuité territoriale. J'ai été chargé cette année d'élaborer un chapitre sur l'évaluation de la politique de l'État outre-mer qui portait sur la continuité territoriale aérienne, numérique, maritime et celle des personnes – dont je veux parler. Les aides à la mobilité comprennent trois volets : le passeport mobilité étude, le passeport mobilité formation professionnelle et l'aide tout public. Ces trois dispositifs ont connu un succès important. L'aide tout public pose cependant un problème : elle ouvre des droits sans fixer de limite. Le directeur de l'Agence de l'outre-mer par la mobilité, dès que les droits sont constatés donne son accord, les régions suivent le mouvement et, au final, depuis deux ans, les budgets ont connu une hausse très forte. C'est pourquoi j'ai recommandé au

Gouvernement, dans mon rapport, de trouver une recette affectée qui permettent de garantir un financement à hauteur des besoins. Or les crédits de l'aide à la continuité territoriale sont en baisse de 11 millions d'euros en 2015. Ne pourrait-on pas puiser dans d'autres crédits de la mission pour répondre à cette baisse ? Je n'ai pas d'avis personnel sur cette question, mais je me fais ici l'écho de notre collègue de la Réunion, Didier Robert, qui, je pense, déposera des amendements sur cette question.

Ma deuxième observation porte sur le CICE. L'attention de la ministre a été attirée sur un point particulier lors des débats à l'Assemblée nationale : le CICE n'est pas applicable aux collectivités de l'article 74 de la Constitution. C'est un handicap pour ces collectivités. La ministre a pris publiquement l'engagement de mener une réflexion sur cette question. Je tiens à dire que je suis partisan d'une action directe sur le coût du travail plutôt que d'une action indirecte par le biais du CICE.

Ceci étant, le budget de la mission « outre-mer » ne diminue pas, ce qui le distingue de celui des autres missions. Donc je ne ferai pas davantage de critiques.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – J'observe une chute de la production de logements très significative outre-mer. Elle était prévisible ! Nous l'avions annoncée à l'État. Ce qui est en question, c'est la méthode choisie pour soutenir ce secteur. Le principe de la défiscalisation a été abandonné : elle est désormais optionnelle, défiscalisation ou crédit d'impôt compensé. L'abaissement du plafond des avantages fiscaux entraîne une hausse du nombre d'intervenants nécessaires pour obtenir les niveaux de financements nécessaires à la réalisation de certains projets. Cela devient ingérable pour les cabinets de défiscalisation. Par ailleurs, le crédit d'impôt est un mécanisme peu efficace, car il suppose qu'on avance le financement avant d'être remboursé. Or, la plupart des organismes en outre-mer ne disposent pas des fonds propres pour faire cette avance. Dans notre rapport sur la défiscalisation, nous avons proposé d'expérimenter un prêt à taux zéro HLM. Des opérations ont été montées et validées par la Caisse des dépôts : elles montrent qu'on arrive à construire des logements moins chers, avec des loyers inférieurs, pour un coût budgétaire équivalent. Nous proposons de conduire cette expérimentation, le précédent ministre donne son accord, la ministre des outre-mer et la Caisse des dépôts également... et ils attendent le feu vert de Bercy depuis deux ans ! Et pendant ce temps, Bercy invente des usines à gaz tout en nous parlant de simplification administrative : on crée des crédits d'impôts pour des organismes publics qui, je le rappelle au passage, ne paient pas d'impôts. Donc pour bénéficier du crédit d'impôt, il va falloir que la Caisse des dépôts fasse une avance... Donc pour un même dossier, il va falloir faire une demande de crédit d'impôt, puis une demande d'avance à la Caisse des dépôts : où est la simplification ? Pourquoi Bercy fait-il cela ? C'est simple : pour un crédit d'impôt, c'est la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement

---

et du logement qui examine le dossier et donne son accord ; pour un crédit d'impôt en revanche, il faut deux autorisations, celle des services de l'équipement et celle des services fiscaux. Cela permet de bloquer des piles de dossiers en faisant traîner l'agrément fiscal. C'est de la nuisance ! Et pendant ce temps, les territoires ultramarins souffrent et leur tissu économique supporte des difficultés dont il aura le plus grand mal à se remettre, car lorsqu'une PME y disparaît, elle est difficile à remplacer.

**M. Daniel Dubois.** – Je souscris aux propos de notre collègue et j'ajouterai que le secteur du logement n'est pas au point mort seulement en outre-mer.

Je souscris également aux propos de notre rapporteur pour avis quand il soutient que le CITE et l'aide à la rénovation doivent être adaptés à la réalité des territoires sur le plan climatique et sismique.

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Je voudrais prolonger ce que vient de dire Daniel Dubois en invitant notre rapporteur pour avis à prendre l'initiative lors de l'examen du projet de loi sur la transition énergétique, car il est évident que les dispositifs que nous mettons en place pour l'hexagone doivent être adaptés aux territoires ultramarins.

Un deuxième sujet concerne le tourisme. J'ai entendu que les mesures proposées étaient parfois excessivement complexes, ce qui pouvait conduire les bénéficiaires potentiels à y renoncer. Ne faut-il pas encourager l'hôtellerie des Antilles à suivre le mouvement de la République dominicaine, à monter en gamme pour attirer les clients à fort pouvoir d'achat ?

Enfin, avez-vous un avis sur le POSEI, le programme portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions Ultrapériphériques ?

**M. Serge Larcher, rapporteur pour avis.** – Concernant l'aide à la continuité territoriale, il est vrai que les territoires ultramarins y sont attachés. En même temps, dans la situation de crise des finances publiques, chacun doit accomplir sa part de l'effort. Le dispositif n'est pas supprimé, mais réformé, avec la mise en place d'un droit triennal. J'ajoute que l'aide à la mobilité des étudiants et des personnes en formation professionnelle n'est pas affectée. Au contraire, ses moyens augmentent. Les dépenses de l'aide tout public sont passées de 20 à 28 millions d'euros entre 2011 et 2014. Il fallait maîtriser cette croissance !

Saint Barthélemy comme Saint-Martin sont des collectivités d'outre-mer et disposent par conséquent d'un système fiscal propre. Donc certains dispositifs fiscaux ne sont pas directement transposables. La ministre a invité à réfléchir pour trouver des réponses à cette question.

Je n'ai rien à ajouter à l'analyse de Marie-Noëlle Lienemann. Je rappellerai simplement quelques données de contexte qui renforcent encore

---

l'acuité du problème du logement dans les DOM. Il y a le problème de l'indivision du foncier. Je rappelle que, dans la loi visant à prolonger la durée de vie des agences pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques, j'avais proposé une nouvelle rédaction de l'article 35 de la LODEOM et la mise en place de groupements d'intérêt public (GIP) pour conduire la procédure dite de titement. Mais « Anne, ma sœur Anne », je ne vois toujours venir aucun décret d'application... Je rappelle que la création ces GIP était prévue depuis 2009 ! Deuxième problème : le succès même de la défiscalisation a attiré des investisseurs prêts à payer très cher des terrains. Cela a fait augmenter considérablement le prix du foncier dans les départements d'outre-mer. Enfin, il faut maintenir la stabilité des règles fiscales.

Daniel Dubois, je suis d'accord : la France est multiple et les lois doivent être écrites en fonction de cette diversité. Il faut « tropicaliser » les dispositifs.

Concernant le tourisme, les territoires ultramarins le considèrent comme un moteur pour l'ensemble de l'économie locale. Mais la concurrence est rude. Il y a de petites îles, comme La Barbade, qui proposent les mêmes produits que nous à des coûts bien inférieurs. Le SMIC n'y existe pas, les cotisations sociales non plus. Cela nous oblige à viser une clientèle haut de gamme. Or, nos hôtels ont vieilli. Le boom hôtelier en Martinique et Guadeloupe remonte aux années 1970. Le parc actuel ne correspond pas aux standards qui se retrouvent chez nos concurrents qui ont développé leur secteur touristique après nous. Dans ces conditions, pour remplir les hôtels, il faut casser les prix, ce qui nous entraîne dans une spirale contraire à la montée en gamme qui est pourtant le seul créneau viable ! En difficulté financière, pas forcément à jour de leurs dettes fiscales et sociales, les établissements hôteliers ne sont pas non plus éligibles aux dispositifs de défiscalisation et d'aides qui leur permettraient de se rénover. C'est un cercle vicieux. Donc je crois qu'il faut conduire une réflexion globale et, sur cette base, des mesures fortes qui nous permette de sortir de cette impasse, sinon c'est chronique d'une mort annoncée.

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** - Passons à l'examen des amendements.

**M. Serge Larcher, rapporteur pour avis.** - Le premier amendement a pour objet d'étendre le bénéfice du CITE aux équipements permettant le rafraîchissement des locaux.

Le deuxième amendement replace la disposition relevant le plafond des avantages de 10 000 à 18 000 euros au sein de la première partie de la loi de finances, pour qu'elle soit applicable dès 2015.

Enfin, le dernier amendement étend le bénéfice du crédit d'impôt à l'investissement de l'article 244 *quater* X du CGI aux opérations de réhabilitation ou de rénovation des logements sociaux de plus de quinze ans

pour réaliser les travaux de désamiantage des logements sociaux et de confortement sismique dans les zones sujettes à ce risque.

*Les trois amendements sont adoptés.*

*La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Outre-mer ».*

---

## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

### Mercredi 12 novembre :

- *Union sociale pour l'habitat (USH)* : **M. Mahieddine Hedli**, directeur à l'outre-mer ;

- *Fédération des entreprises d'outre-mer (FEDOM)* : **M. Philippe Mouchard**, délégué général, et **Mme Samia Karam**, secrétaire générale.

### Jeudi 13 novembre 2014 :

- *Fédération des promoteurs immobiliers de La Réunion* : **MM. Eric Wuillai**, président-directeur général, **Dominique Bur**, ancien préfet de région et expert en affaires publiques pour le cabinet Clai, et **Teoman Bakoglu**, consultant cabinet Clai.

### Mardi 17 novembre 2014 :

- *Chambre d'agriculture de La Réunion* : **M. Jean-Bernard Gonthier**, président.