

N° 111

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 sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 2015, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME IV

OUTRE-MER

Par M. Didier ROBERT,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Alain Milon, *président* ; M. Jean-Marie Vanlerenberghe, *rapporteur général* ; M. Gérard Dériot, Mmes Colette Giudicelli, Caroline Cayeux, M. Yves Daudigny, Mme Catherine Génisson, MM. Jean-Pierre Godefroy, Gérard Roche, Mme Laurence Cohen, M. Gilbert Barbier, Mme Aline Archimbaud, *vice-présidents* ; Mme Agnès Canayer, M. René-Paul Savary, Mme Michelle Meunier, M. Jean-Louis Tourenne, Mme Elisabeth Doineau, *secrétaires* ; MM. Michel Amiel, Claude Bérít-Débat, Mme Nicole Bricq, MM. Olivier Cadic, Jean-Pierre Caffet, Mme Claire-Lise Campion, MM. Jean-Noël Cardoux, Daniel Chasseing, Mmes Karine Claireaux, Annie David, Isabelle Debré, Catherine Deroche, M. Jean Desessard, Mme Chantal Deseyne, MM. Claude Dilain, Jérôme Durain, Jean-Yves Dusserre, Mme Anne Emery-Dumas, MM. Michel Forissier, François Fortassin, Jean-Marc Gabouty, Mme Françoise Gatel, M. Bruno Gilles, Mme Pascale Gruny, M. Claude Haut, Mme Corinne Imbert, MM. Éric Jeansannetas, Georges Labazée, Jean-Baptiste Lemoyne, Mmes Hermeline Malherbe, Brigitte Micouleau, MM. Jean-Marie Morisset, Philippe Mouiller, Louis Pinton, Mme Catherine Procaccia, M. Didier Robert, Mme Patricia Schillinger, MM. Michel Vergoz, Dominique Watrin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 2234, 2260 à 2267 et T.A. 420

Sénat : 107 et 108 à 114 (2014-2015)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION	5
AVANT-PROPOS	7
EXPOSÉ GÉNÉRAL	9
I. UN BUDGET SANS AMBITION FACE À LA SITUATION ECONOMIQUE ET SOCIALE ALARMANTE DES OUTRE-MER.....	9
A. LA SITUATION CRITIQUE DES OUTRE-MER APPELLE DES MESURES DE REDRESSEMENT RAPIDES ET CIBLÉES.....	9
B. FACE À CES ENJEUX CRUCIAUX, UNE DIMINUTION DE L'EFFORT BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT EN DIRECTION DES TERRITOIRES ULTRAMARINS.....	11
C. UNE PLEINE PARTICIPATION DES OUTRE-MER A L'EFFORT DE MAÎTRISE DES DÉPENSES PUBLIQUES	14
1. <i>Le respect de la programmation triennale pour 2013-2015.....</i>	14
2. <i>Un effort important de maîtrise des dépenses, renforcé par la baisse des crédits votée par l'Assemblée nationale.....</i>	15
D. AMÉLIORER LA VISIBILITÉ DES DÉPENSES FISCALES, INDISPENSABLES À LA SURVIE DES ÉCONOMIES ULTRAMARINES, POUR ACCROÎTRE LEUR EFFICACITÉ.....	16
II. LE PROGRAMME « EMPLOI OUTRE-MER » EN LÉGÈRE DIMINUTION : SUPPRESSION DE L'AIDE À LA RÉNOVATION HÔTELIÈRE, STABILITÉ DES CRÉDITS DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE.....	19
1. <i>Le soutien aux entreprises.....</i>	20
a) <i>Impact de la réforme de 2014 sur les exonérations de cotisations sociales.....</i>	20
b) <i>Les autres mesures en faveur des entreprises : suppression de l'aide à la rénovation hôtelière.....</i>	21
2. <i>Poursuite du renforcement du service militaire adapté (SMA) et préservation des moyens de la formation en mobilité</i>	22
a) <i>Un nouveau report de l'objectif « SMA 6000 »</i>	22
b) <i>Les autres crédits dédiés à la formation professionnelle : rationalisation des montants affectés à Ladom au titre de la formation en mobilité</i>	24
III. LE PROGRAMME « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER » : DES INSUFFISANCES EN MATIÈRE DE LOGEMENT, UN COUP INACCEPTABLE PORTÉ À LA CONTINUITÉ TERRITORIALE.....	27
1. <i>Les crédits de l'action « Logement » : une insuffisance criante de moyens, une réflexion à mener sur la réhabilitation de l'ancien.....</i>	28
2. <i>L'aménagement du territoire : l'entrée en application des nouveaux contrats de plan Etat-régions</i>	30

3. Une remise en cause inacceptable de la continuité territoriale.....	30
a) Une diminution de 60 % des crédits de l'aide à la continuité territoriale (ACT)	31
b) Un dynamisme important du recours aux dispositifs de continuité territoriale, qui nécessite un renforcement des crédits associés	31
c) Une réforme inique et inadaptée	35
4. Les crédits du fonds exceptionnel d'investissement en-deçà des attentes.....	36
5. Les autres actions du programme	37
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	39
• Article 57 (art. 26 de la loi du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer) Suppression de l'aide à la rénovation des hôtels situés dans les départements d'outre-mer, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon.....	39
• Article 57 bis (art. L. 6500 du code général des collectivités territoriales) Suppression de l'indexation de la dotation globale d'autonomie bénéficiant à la Polynésie française sur la dotation globale de fonctionnement.....	40
TRAVAUX DE LA COMMISSION	43
Liste des personnes auditionnées par le rapporteur pour avis	53

LES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

Pour 2015, les crédits de la mission « Outre-mer » s'élèveront à **2,06 milliards d'euros**, soit une hausse de **0,1 %** par rapport à 2013. Compte tenu de l'inflation, cette évolution correspond à peine à une **stagnation** des crédits de la mission.

L'effort budgétaire global de l'Etat en direction des territoires ultramarins sera également stabilisé, les crédits transversaux bénéficiant aux outre-mer s'établissant à 14,2 milliards d'euros.

Par la voix de son rapporteur pour avis, **la commission des affaires sociales a regretté le manque d'ambition de ce budget** face à la situation économique et sociale toujours plus dégradée des outre-mer.

Ses réserves portent tout d'abord sur les crédits dédiés au **logement**, qui ne semblent pas suffisants pour répondre à l'immensité des besoins, ainsi que sur leur orientation marquée vers la construction neuve, au détriment des opérations de réhabilitation.

Elle regrette par ailleurs les modalités de la réforme proposée par le Gouvernement quant à la **continuité territoriale**, dispositif essentiel qui permet de garantir l'unité de la République entre l'hexagone et les outre-mer, et a souhaité revenir sur la baisse des crédits associés en **adoptant un amendement rétablissant ces crédits à la hauteur de ceux qui avaient été ouverts en loi de finances initiale pour 2014**.

Elle s'inquiète enfin de la capacité du service militaire adapté (SMA) et des collectivités ultramarines, dont les moyens sont toujours plus contraints, de répondre au **besoin de formation des jeunes ultramarins**, et de préparer ainsi l'avenir.

Pour l'ensemble de ces raisons, **la commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Outre-mer » ainsi qu'aux articles 57 et 57 bis rattachés**, sous réserve que ses observations relatives aux crédits de la continuité territoriale soient prises en compte.

Mesdames, Messieurs,

Cette année encore, à l'heure où nous nous prononçons sur les crédits de la mission « Outre-mer », on ne peut que dresser le constat de la situation économique et sociale alarmante des territoires ultramarins.

Face à cette situation, l'effort financier de l'Etat en direction des territoires ultramarins proposé pour 2015 apparaît **très en-deçà des attentes**, d'autant qu'il a encore été réduit de 4,22 millions d'euros par l'Assemblée nationale.

Avec finalement 2,06 milliards d'euros prévus en crédits de paiement, soit une progression – ou, plutôt et compte tenu de l'inflation, à **peine une stagnation** – de 0,1 % par rapport à 2014, la mission « Outre-mer » 2015 ne prend pas la mesure des grands défis des outre-mer et ne permet pas de préparer l'avenir.

En particulier, **les mesures relatives au logement souffrent d'un manque criant de moyens**, qui ne peuvent en aucun cas permettre de répondre à l'immensité des besoins. Ce manque pèse notamment sur le volet réhabilitation, sur lequel une réflexion doit être engagée de manière urgente.

L'**aide à la continuité territoriale**, traduction des principes d'égalité des droits, de solidarité nationale et d'unité de la République entre l'hexagone et les outre-mer, fait par ailleurs l'objet d'**une réforme inacceptable** tant dans ses modalités que dans son contenu, sur laquelle je vous propose de revenir.

La **formation des jeunes**, enfin, ne peut reposer entièrement sur le dispositif efficace mais à l'envergure limitée que représente le service militaire adapté (SMA). Dans le contexte général de la baisse des marges de manœuvre financière qui touche l'ensemble des collectivités territoriales, elle ne pourra pas davantage être assurée dans des conditions satisfaisantes par les collectivités ultramarines.

C'est au total **un budget sans réelle ambition** qui nous est proposé, et que je ne vous propose d'adopter qu'à la condition d'infléchir les orientations prises par le Gouvernement en matière de continuité territoriale.

I. UN BUDGET SANS AMBITION FACE À LA SITUATION ECONOMIQUE ET SOCIALE ALARMANTE DES OUTRE-MER

A. LA SITUATION CRITIQUE DES OUTRE-MER APPELLE DES MESURES DE REDRESSEMENT RAPIDES ET CIBLÉES

Si le souvenir des vagues d'explosion sociale qui les ont secoués en 2009 semble progressivement s'éloigner, les territoires ultramarins demeurent rongés par de profondes difficultés dans tous les domaines, tandis que le mouvement de résorption des inégalités avec l'hexagone présente un inquiétant ralentissement.

- Principaux symptômes de cette situation, **les taux de chômage ultramarins atteignent le double, voire le triple de ceux constatés dans l'hexagone**. Selon l'enquête emploi de 2013, ils s'élèvent à 21,3 % en Guyane, 22,8 % en Martinique, 26,2 % en Guadeloupe et jusqu'à 29 % à La Réunion – contre 9,7 % en France métropolitaine¹. Le chômage des jeunes culmine à des niveaux insoutenables : 22,7 % dans l'hexagone, contre 44,8 % en Guyane, 58,6 % à La Réunion, 59,7 % en Guadeloupe, et jusqu'à 68,2 % en Martinique².

Les niveaux de richesse par habitant sont par ailleurs bien moins élevés en outre-mer qu'en France métropolitaine : l'écart est de 31 et 37 % respectivement pour la Martinique et la Guadeloupe, 38 % pour La Réunion, 51 % pour la Guyane et 79 % à Mayotte.

- Cette situation économique est d'autant plus alarmante qu'elle s'accompagne d'une dégradation des indicateurs dans le domaine sanitaire et dans le champ de l'éducation.

La Cour des comptes a récemment dressé, dans son rapport thématique de juin 2014³, **un tableau sombre de la situation sanitaire des territoires ultramarins**. Les déficiences des systèmes de santé locaux empêchent une prise en charge efficace des risques et des déterminants de santé qui affectent les populations ultramarines. Celles-ci sont, pour ne retenir que deux indicateurs, particulièrement concernées par le surpoids et l'obésité ainsi que les pathologies associées, notamment le diabète et l'hypertension artérielle. Le taux de mortalité infantile connaît une évolution inquiétante sur plusieurs territoires : tandis qu'il a régressé dans l'hexagone entre 2000 et 2012, passant de 4,4 à 3,3 pour mille naissances, il a dans le

¹ Au quatrième trimestre 2013.

² Ces données très alarmantes doivent cependant être nuancées par la prise en compte des taux d'activité relativement faibles des 15-24 ans dans ces territoires : 19,8 % seulement en Guyane, 23,2 % en Guadeloupe, 25,3 % en Martinique, 33,7 % à La Réunion.

³ Cour des comptes, « La santé dans les outre-mer. Une responsabilité de la République », rapport public thématique, juin 2014.

même temps augmenté en Guadeloupe, en Martinique, à La Réunion et en Polynésie française pour y atteindre respectivement 9,9 ‰ , 8 ‰, 8,5 ‰ et 7,5 ‰.

S'agissant de l'**éducation**, plusieurs indicateurs traduisent le retard des outre-mer par rapport à l'hexagone. Tandis que la part de jeunes de 18 ans en difficulté de lecture s'établissait en 2012 à 10 % sur l'ensemble du territoire français, cette proportion atteint 28 % à La Réunion, 30 % en Martinique, 33 % en Guadeloupe, 48 % en Guyane et jusqu'à 75 % à Mayotte¹. L'illettrisme touche 16 % de ces jeunes à La Réunion, 17 % en Martinique, 20 % en Guadeloupe, près de 30 % en Guyane et jusqu'à 44 % à Mayotte. Certains outre-mer présentent par ailleurs un taux de réussite au baccalauréat significativement moins élevé que celui de la France hexagonale (86,8 %), avec 74,6 % en Guyane et 73 % en Nouvelle-Calédonie.

Ces différences se traduisent logiquement par des écarts sur l'indice de développement humain (IDH)² associé à chaque territoire³ : l'IDH des outre-mer est toujours inférieur à celui du Pas-de-Calais, qui affiche l'indice le moins élevé de l'hexagone, et les écarts avec la France métropolitaine s'échelonnent de 7 % pour la Guadeloupe à 17 % pour la Polynésie française.

- En somme, selon le rapport présenté en juillet dernier par Eric Doligé et Michel Vergoz au nom de la délégation sénatoriale à l'outre-mer⁴, l'effort entrepris de longue date en direction des territoires ultramarins ne permettrait plus de poursuivre le mouvement de rattrapage vis-à-vis de l'hexagone, ce mouvement étant en stagnation quand il ne régresse pas. **La résorption des écarts connaît une inflexion sensible** depuis le début des années 2000 et plus encore depuis la crise économique de 2008-2009. Au total, l'écart de développement entre la France métropolitaine et les outre-mer est de 20 ans en moyenne, et atteint jusqu'à 28 ans pour la Polynésie française.

¹ Selon une étude réalisée par le ministère de l'éducation lors de la journée de défense citoyenne, note d'information n° 13.09 de juin 2013.

² L'IDH, calculé par le programme des nations unies pour le développement (PNUD), prend en compte quatre critères : l'espérance de vie à la naissance, le niveau de revenu national brut par habitant, le niveau d'études de la population âgée de plus de 25 ans et le taux de scolarisation des jeunes.

³ Agence française de développement (AFD), « Quel niveau de développement des départements et collectivités d'outre-mer ? Une approche par l'indice de développement humain », M. Olivier Sudrie, cabinet DME, novembre 2012.

⁴ « Les niveaux de vie dans les outre-mer : un rattrapage en panne ? », rapport d'information de MM. Eric Doligé et Michel Vergoz fait au nom de la délégation sénatoriale à l'outre-mer, n° 710 (2013-2014), 9 juillet 2014.

B. FACE À CES ENJEUX CRUCIAUX, UNE DIMINUTION DE L'EFFORT BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT EN DIRECTION DES TERRITOIRES ULTRAMARINS

• En 2015, les crédits de la mission « Outre-mer » devaient s'élever, en application du présent projet de loi, à **2,09 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et **2,06 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**, soit respectivement une diminution de **-2,38 %** et une augmentation de **+ 0,29 %** à périmètre courant par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2014.

Le Gouvernement soulignait que « *les outre-mer sont préservés* » et notait « *une progression de nos moyens budgétaires* ». Compte tenu cependant de l'inflation, tout juste pouvait-on parler d'une **stabilisation** des crédits de la mission.

Après une augmentation sensible des crédits dans la LFI pour 2013 (+ 4,5 % en AE et + 5 % en CP par rapport à 2012) et une hausse des crédits de paiement moins marquée en 2014 (-1,9 % et + 1,05 %), cette évolution signalait donc **un effort financier minimal en direction des outre-mer**, dans un contexte budgétaire par ailleurs contraint.

Figure n° 1 : Evolution initialement prévue des crédits de la mission Outre-mer entre 2014 et 2015

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2014	PLF 2015	Evolution	LFI 2014	PLF 2015	Evolution
Mission « Outre-mer »	2 145	2 094	- 2,38 %	2 058	2 064	+ 0,29 %
Programme 138 Emploi outre-mer	1 402	1 393	- 0,64 %	1 386	1 380	- 0,43 %
Programme 123 Conditions de vie outre-mer	743	702	- 5,52 %	671	685	+ 2,09 %

Source : Projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2015

• **L'Assemblée nationale, en adoptant un amendement présenté par le Gouvernement, a cependant encore réduit cet effort financier.** Les autorisations d'engagement comme les crédits de paiement de la mission ont été **diminués de 4,22 millions d'euros** :

- 1 million de cette économie porte sur le programme « Emploi outre-mer », et cible plus spécifiquement les investissements réalisés dans le cadre du service militaire adapté (SMA) ;

- 3,22 millions d'euros concernent le programme « Conditions de vie outre-mer », et plus spécifiquement les dépenses associées à l'aménagement du territoire et le fonds exceptionnel d'investissement.

En tenant compte de ces modifications, **la hausse des crédits de la mission n'est plus que de 0,1 %**.

Figure n° 2 : Evolution telle que modifiée par l'Assemblée nationale des crédits de paiement de la mission Outre-mer entre 2014 et 2015

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2014	PLF 2015	Evolution	LFI 2014	PLF 2015	Evolution
Mission « Outre-mer »	2 145	2 090	- 2,5 %	2 058	2 060	+ 0,1 %
Programme 138 Emploi outre-mer	1 402	1 392	- 0,7 %	1 386	1 379	- 0,5 %
Programme 123 Conditions de vie outre-mer	743	699	- 5,9 %	671	685	+ 1,5 %

Source : *Projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2015*

- La mission « Outre-mer », qui retrace les crédits correspondant à des mesures propres aux territoires ultramarins et mis en œuvre par le ministère de l'outre-mer, représente **0,52 % du budget général de l'Etat** pour 2015.

Les outre-mer bénéficient cependant par ailleurs d'une partie des crédits portés par d'autres missions du budget général de l'Etat¹ et qui concernent l'ensemble des collectivités françaises. Ces crédits, détaillés dans un document de politique transversale retraçant pour chaque mission les crédits destinés à l'outre-mer ainsi que les prélèvements sur recettes qui leur sont dévolus, permettent d'estimer **l'effort budgétaire et financier global de l'Etat en direction des territoires ultramarins**.

Pour 2014, l'effort budgétaire global pour les outre-mer s'élève à **14,2 milliards en AE comme en CP**, soit un montant stable par rapport à la LFI pour 2013.

Comme les années passées, la commission des affaires sociales regrette par la voix de son rapporteur que règne une certaine **confusion** autour des dispositifs budgétaires dont bénéficie l'outre-mer, ce qui rend malaisée l'évaluation des crédits associés. Le document de politique transversale présente en effet des montants près de sept fois plus importants que ceux inscrits dans la mission « Outre-mer ». Si l'on y ajoute le montant des dépenses fiscales pour 2014 (3,63 milliards d'euros), le rapport est de

¹ 85 programmes relevant de 26 missions.

près de un pour neuf. La mission « Outre-mer » ne retrace ainsi que très imparfaitement l'importance de l'effort budgétaire en faveur des outre-mer.

- La stabilisation globale des crédits budgétaires résulte d'une **évolution contrastée des montants alloués aux différents programmes et actions** relevant de la mission « Outre-mer ».

Figure n° 3 : Evolution des crédits de paiement de la mission « Outre-mer » depuis 2011¹

en euros

		Exécution 2013	LFI 2014	PLF 2015	Evolution 2013/2015	Evolution 2014/2015
P 138	Action n° 1	1 217 050 789	1 147 249 559	1 136 809 516	-6,6%	-0,9%
	Action n° 2	233 460 751	235 946 032	239 118 624	2,4%	1,3%
	Action n° 3	2 503 600	2 904 000	2 745 377	9,7%	-5,5%
	Total	1 453 015 140	1 386 099 591	1 378 673 517	-5,1%	-0,5%
P 123	Action n° 1	243 352 017	243 500 000	243 688 461	0,1%	0,1%
	Action n° 2	149 215 498	164 110 000	173 881 418	16,5%	6,0%
	Action n° 3	55 204 147	51 450 000	41 152 875	-25,5%	-20,0%
	Action n° 4	8 797 017	6 789 807	6 650 000	-24,4%	-2,1%
	Action n° 6	165 841 690	171 258 977	182 434 566	10,0%	6,5%
	Action n° 7	1 317 847	1 920 100	1 000 000	-24,1%	-47,9%
	Action n° 8	20 209 237	25 500 000	26 165 543	29,5%	2,6%
	Action n° 9	5 516 884	6 925 834	9 638 420	74,7%	39,2%
	Total	649 454 337	671 454 718	681 392 676	4,9%	1,5%
Total de la mission		2 102 469 477	2 057 554 309	2 060 066 193	-2,0%	0,1%

Source : *Projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2015*

Les crédits de paiement relevant de l'action « **Soutien aux entreprises** », qui représente plus de la moitié des crédits de la mission (55 %), connaissent une diminution de 0,9 % après - 1,44 % en 2014, et une baisse globale de 6,6 % depuis l'exécution 2013.

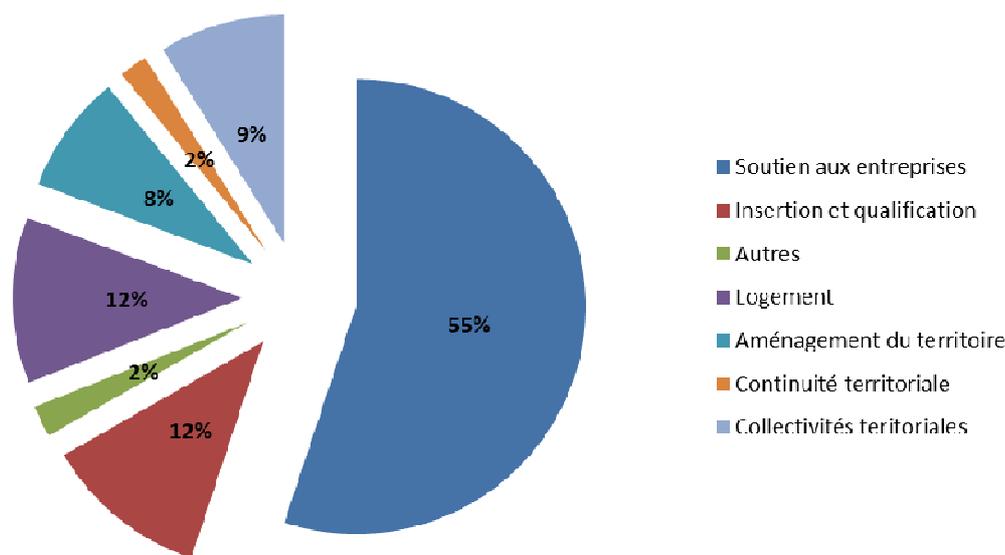
L'action « **Aide à l'insertion et à la qualification professionnelles** » (12 % des crédits de la mission) enregistre une hausse de 1,3 % en 2015 et de 2,4 % sur la période, en prenant en compte la baisse des crédits votée par l'Assemblée nationale.

Les crédits de paiement de l'action « **Logement** » (12 %) sont **quasiment stables** par rapport à 2014 comme depuis l'exécution de l'exercice 2013 (+ 0,1 %).

¹ *Compte tenu de l'imprécision des informations qui figurent dans l'amendement du Gouvernement adopté par l'Assemblée nationale, ce tableau prend en compte la diminution des crédits sur le total du programme 123 sans la reporter sur le montant des actions « Aménagement du territoire » et « Fonds exceptionnel d'investissement », pour lesquelles sont indiqués les montants figurant dans le projet de loi tel que présenté initialement.*

L'action retraçant les crédits de la « **Continuité territoriale** » est en revanche en **importante diminution**, avec **une baisse de ses crédits de paiement de 20 %** par rapport à 2014 et de près de 26 % depuis 2013.

Figure n° 4 : Répartition des crédits de la mission « Outre-mer »



Source : Commission des affaires sociales

C. UNE PLEINE PARTICIPATION DES OUTRE-MER A L'EFFORT DE MAÎTRISE DES DÉPENSES PUBLIQUES

1. Le respect de la programmation triennale pour 2013-2015

Le plafond des crédits de paiement de la mission « Outre-mer », hors contributions de l'Etat au compte d'affectation spéciale (CAS) Pensions, avait été fixé à 2,144 milliards d'euros pour 2015 par la loi de programmation des finances publiques (LFPF) pour les années 2012 à 2017¹.

Avec 2,064 milliards d'euros prévus en crédits de paiement, le budget de la mission « Outre-mer » pour 2015 non seulement respecte ce plafond, mais encore lui est sensiblement inférieur : on est bien loin de l'augmentation de 3,6 % des crédits entre 2014 et 2015 prévue par la programmation triennale.

¹ Loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017

Figure n° 5 : Plafond des crédits de paiement de la mission « Outre-mer » pour les années 2013 à 2015 (LPFP de 2012)
(en millions d'euros)

	2013 (LFI)	2014 (LPFP)	2015 (LPFP)
Plafond des crédits de paiement	1 990	2 069	2 144

Source : *Projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014*

Le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, actuellement en cours d'examen, prévoit des plafonds de paiement encore inférieurs pour le triennal 2015-2017, que le présent budget respecte également.

Figure n° 6 : Plafond des crédits de paiement de la mission « Outre-mer » pour les années 2013 à 2015 (PLPFP de 2012)
(en millions d'euros)

	2015 (LFI)	2016 (LPFP)	2017 (PLPFP)
Plafond des crédits de paiement	2 019	2 067	2 109

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

2. Un effort important de maîtrise des dépenses, renforcé par la baisse des crédits votée par l'Assemblée nationale

- La mission « Outre-mer » contribue par ailleurs largement à l'effort général de redressement des finances publiques.

L'article 57 du projet de loi rattaché à la présente mission **supprime l'aide à la rénovation des hôtels** situés dans les Dom, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon, instaurée par l'article 26 de la loi pour le développement économique des outre-mer (Lodeom), et qui représentait **3 millions d'euros en 2014**. L'appui aux investissements en matière d'hôtellerie touristique passera désormais exclusivement par l'instrument de la dépense fiscale.

Le projet annuel de performances précise également que l'aide à la rénovation des logements privés dont bénéficient les outre-mer sera harmonisée avec le régime de droit commun.

Le régime de l'aide à la continuité territoriale sera par ailleurs réformé, dans le sens d'une limitation du droit au recours à cette aide dans le temps et d'une révision des plafonds d'aide.

Enfin, l'effort de maîtrise des dépenses courantes de la mission sera poursuivi à travers un renforcement de l'effort de productivité portant sur le fonctionnement du ministère et de l'agence de l'outre-mer pour la mobilité (Ladom). Il est précisé que la subvention pour charges de service public versée à Ladom, qui constitue le seul opérateur de la mission, respecte la norme commune de productivité appliquée à l'ensemble des ministères et à leurs opérateurs.

- A ces efforts prévus et documentés par le projet annuel de performance s'ajoute la **baisse de crédits introduite par le Gouvernement à l'Assemblée nationale**, dans l'objectif affiché de « **garantir le respect de la norme de dépense en valeur de l'Etat** ».

Si votre rapporteur est bien conscient que l'outre-mer doit prendre sa part de l'effort de redressement des dépenses publiques, il estime que **la méthode utilisée par le Gouvernement est inacceptable**. Cette minoration de crédits a en effet été introduite tardivement, au stade de la deuxième délibération lors de l'examen en séance publique, sans qu'aucune étude d'impact n'ait été présentée aux parlementaires.

Il est au total permis de se demander si l'outre-mer constitue réellement une « *priorité pour la France* », ainsi que l'avait déclaré le Président de la République en août dernier, lors de son déplacement dans l'Océan Indien.

D. AMÉLIORER LA VISIBILITÉ DES DÉPENSES FISCALES, INDISPENSABLES À LA SURVIE DES ÉCONOMIES ULTRAMARINES, POUR ACCROÎTRE LEUR EFFICACITÉ

- Les dépenses fiscales spécifiques aux outre-mer, c'est-à-dire l'ensemble des mesures d'exonération d'impôt hors cotisations sociales, sont estimées à **3,87 milliards d'euros en 2015**. Ce montant vient après 3,82 milliards pour 2014, soit une **quasi-stabilité**.

Plus de la moitié de la dépense fiscale réalisée dans les Dom résulte des dispositions relatives à la TVA ; en particulier, 1,29 milliard d'euros de dépenses sont imputables aux taux minorés de TVA¹. En revanche, les exonérations directement applicables aux ménages (qui recouvrent essentiellement les exonérations d'impôt sur le revenu) représentent moins de 10 % des dépenses fiscales, selon les réponses au questionnaire budgétaire transmises à votre rapporteur.

- Votre rapporteur rappelle que l'économie des territoires ultramarins est devenue, au fil des années, largement **dépendante** de la dépense fiscale. Cette dépendance s'explique par des raisons principalement **historiques**, dans la mesure où elle a longtemps été préférée à la dépense budgétaire. Les dépenses fiscales constituent ainsi aujourd'hui **le premier outil de la politique de l'Etat en faveur des territoires ultramarins** et le principal dispositif d'aide aux investissements en outre-mer. Ces mécanismes sont indispensables à la survie des économies ultramarines et constituent un levier de croissance sans lequel leurs résultats seraient encore plus catastrophiques qu'ils ne le sont à ce jour.

¹ En Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion, le taux normal de TVA est fixé à 8,5 % et son taux réduit à 2,1 %.

L'efficacité de ces dépenses est très largement liée à la visibilité donnée aux investisseurs quant à leur possible évolution. Or, si la stabilisation des crédits observée pour 2015 offre un motif de satisfaction, il est à noter qu'elle intervient après plusieurs années de baisse de ces dépenses, du fait des modifications de leur régime successivement prévues par la loi du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer¹, dite Lodeom, ainsi que les lois de finances pour 2011², 2012³ et 2014⁴.

Ces **modifications répétées**, qui ont certes eu des effets le plus souvent limités et répondaient à de légitimes objectifs de rationalisation, peuvent contribuer à dégrader encore l'attractivité des territoires ultramarins.

Il est à noter cependant que le dispositif introduit par l'article 21 de la loi de finances pour 2014, qui a substitué partiellement à certains dispositifs de défiscalisation existant pour les entreprises les plus importantes deux crédits d'impôt, portant respectivement sur les investissements productifs et le logement social, n'est pas encore entré en vigueur.

Surtout, votre rapporteur déplore les **annonces erratiques** du Gouvernement sur le calendrier et la hauteur de la majoration prévue pour la mise en œuvre du crédit d'impôt compétitivité emploi (**CICE**) dans les outre-mer⁵, prévue par l'article 43 du présent projet de loi. Selon les informations transmises par la Dégéom, le taux renforcé initialement annoncé de 12 % ne pourra être appliqué à certains secteurs pour des « raisons techniques ».

Au total, le taux majoré de CICE dont bénéficient les entreprises ultramarines sera porté de 6 à 7,5 % en 2016, puis à 9 % pour 2017. Le taux de 12 % devrait être réservé à certains secteurs sensibles et particulièrement exposés à la concurrence. Pour d'autres secteurs, il serait envisagé de redistribuer par d'autres vecteurs (qui ne sont pas précisés à ce jour) les montants qui auraient bénéficié aux entreprises ultramarines dans ce cadre, soit environ 35 millions d'euros.

¹ Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer.

² Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010.

³ Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011.

⁴ Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013.

⁵ Étant précisé que ce dispositif n'est pas financé sur les crédits de la présente mission.

Figure n° 7 : Principales dépenses fiscales de la mission « Outre-mer »*(en millions d'euros)*

	2013	2014	2015
Dépenses fiscales sur impôts d'Etat contribuant au programme « Emploi outre-mer »	372	364	363
<i>dont exonération de TVA de certains produits et matières premières ainsi que des produits pétroliers dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion</i>	185	180	180
<i>dont régime particulier de TVA dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion</i>	100	100	100
<i>dont abattement d'impôt sur le revenu et d'impôt sur les sociétés applicable aux bénéfices des entreprises provenant d'exploitations situées dans les Dom</i>	87	84	83
Dépenses fiscales sur impôts d'Etat contribuant au programme « Conditions de vie outre-mer »	3 437	3 404	3449
<i>dont régime spécifique de TVA dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion</i>	1 160	1 270	1290
<i>dont exclusion des Dom du champ d'application de la taxe intérieure de consommation applicable aux carburants</i>	740	750	828
<i>dont réduction d'impôt sur le revenu à raison des investissements productifs réalisés dans les départements, territoires et collectivités d'outre-mer avant le 31 décembre 2017</i>	377	310	nc
<i>dont réduction d'impôt sur le revenu, dans la limite d'un certain montant, pour les contribuables des Dom (30 % en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion ; 40 % en Guyane et à Mayotte)</i>	325	320	330
<i>dont réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements locatifs et de la réhabilitation de logements situés dans les Dom, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, dans les îles Wallis-et-Futuna et dans les Terres australes et antarctiques françaises</i>	277	220	157
<i>dont déduction d'impôt sur les sociétés des investissements productifs réalisés dans les départements, territoires et collectivités territoriales d'outre-mer, avant le 31 décembre 2017</i>	180	175	nc
<i>dont réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements effectués dans le secteur du logement social dans les départements et collectivités d'outre-mer</i>	299	280	nc
Dépenses fiscales sur impôts locaux, prises en charge par l'Etat, contribuant au programme « Conditions de vie outre-mer »	49	54	55
TOTAL DES DEPENSES FISCALES	3 858	3 822	3 867

Source : Projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014

II. LE PROGRAMME « EMPLOI OUTRE-MER » EN LÉGÈRE DIMINUTION : SUPPRESSION DE L'AIDE À LA RÉNOVATION HÔTELIÈRE, STABILITÉ DES CRÉDITS DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

En 2015, les crédits du programme 138 « Emploi outre-mer » s'élèveront à 1,392 milliard d'euros en AE et 1,379 milliard en CP (après prise en compte des modifications introduites à l'Assemblée nationale), soit **une légère diminution** (- 0,7 et - 0,5 %) par rapport à 2014.

Ce programme recouvre principalement les crédits de l'action « Soutien aux entreprises », qui représentent 82 % du montant prévu pour le programme. En raison notamment de l'impact de la réforme du régime des exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale prévue en loi de finances pour 2014, ainsi que de la suppression de l'aide à la rénovation hôtelière figurant à l'article 57 du présent projet de loi, les CP associés sont en diminution de 0,9 % par rapport à 2014.

L'action « Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle » bénéficie en revanche d'une légère augmentation de crédits tant en AE (+ 3,27 %) qu'en CP (hausse plus modeste de 1,3 %), notamment du fait de la poursuite de la montée en charge du service militaire adapté (SMA). Il est à noter que ce sont ces crédits qui sont touchés par la minoration décidée à l'Assemblée nationale.

Le montant de l'action « Pilotage des politiques des outre-mer », qui retrace les crédits affectés au ministère des outre-mer, subit une baisse sensible avec - 5,5 % entre 2013 et 2014.

Figure n° 8 : Evolution des crédits du programme 138 « Emploi outre-mer »

(arrondi en millions d'euros)

Action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2014	PLF 2015	Evolution	LFI 2014	PLF 2015	Evolution
01 Soutien aux entreprises	1 155	1 136	- 1,65 %	1 147	1 137	- 0,9 %
02 Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle	245	253	+ 3,27 %	236	239	+ 1,3 %
03 Pilotage des politiques des outre-mer	2 904	2 745	- 5,48 %	2 904	2 745	- 5,5 %
Total du programme	1 402	1 392	- 0,71 %	1 386	1 379	- 0,5 %

Source : Commission des affaires sociales du Sénat

1. Le soutien aux entreprises

a) Impact de la réforme de 2014 sur les exonérations de cotisations sociales

Les Dom, Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon bénéficient d'un **dispositif d'exonération de cotisations patronales de sécurité sociale plus favorable que celui applicable dans l'hexagone**, qui doit leur permettre de faire face aux handicaps structurels qui pèsent sur leur économie en encourageant la création d'emplois dans le secteur marchand. Ces territoires, qui souffrent notamment d'un niveau de formation et de qualification des salariés inférieur à celui constaté dans l'hexagone et de la concurrence d'une main-d'œuvre à bas coût dans leur environnement régional, sont en effet confrontés à **une situation dégradée de l'emploi** avec des taux de chômage massifs.

Un régime d'exonération spécifique à l'outre-mer est ainsi prévu par les articles L. 752-3-1 et L. 752-3-2 du code de la sécurité sociale, ces exonérations étant compensées aux organismes de sécurité sociale par le budget de l'Etat *via* le programme 138. Ce dispositif, qui constitue l'outil principal d'intervention en matière de soutien à l'emploi, a été **réformé à plusieurs reprises**.

L'article 159 de la loi de finances pour 2009¹ puis l'article 25 de la Lodeom² ont instauré une dégressivité du dispositif et l'ont renforcé pour certaines activités considérées comme prioritaires pour la croissance des économies ultramarines.

En dernier lieu, l'article 130 de la loi de finances pour 2014 a **recentré ce dispositif sur les bas et moyens salaires**, dans le double but de renforcer son efficacité – le constat étant fait que l'impact des exonérations est le plus important lorsqu'il s'applique à ces tranches de salaires – et de maîtriser le dynamisme de la dépense associée. Sans modifier l'équilibre général du dispositif (l'assiette retenue, le périmètre des entreprises bénéficiaires ainsi que les secteurs d'activité éligibles n'ont pas été modifiés), cet article a abaissé les plafonds salariaux servant de base au calcul des exonérations pour chaque catégorie d'entreprise concernée³.

Selon les informations figurant dans l'étude d'impact annexée au projet de loi de finances pour 2014, cette mesure devait permettre une économie de 90 millions d'euros en 2014 et de 108 millions par an à compter de 2015.

Le projet annuel de performances précise par ailleurs que la baisse du montant de ces exonérations résulte également de la diminution des cotisations employeur famille à hauteur de 1,8 point, ce qui doit représenter une moindre dépense de 47,5 millions d'euros en 2015.

¹ Loi n° 2008-1425 de la loi du 27 décembre 2008 de finances initiale pour 2009.

² Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer.

³ Cette réforme ne concernait pas les entreprises situées à Saint-Pierre-et-Miquelon.

- En application de l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale, l'Etat est tenu de compenser aux organismes de sécurité sociale les sommes qui ne leur ont pas été versées du fait des exonérations de cotisations patronales. Cette compensation est assurée par le ministère des outre-mer.

Au cours des dernières années, la **sous-budgétisation chronique** des crédits associés à ces exonérations en loi de finances a conduit à **une forte augmentation de la dette de l'Etat envers les organismes de sécurité sociale**. Votre rapporteur note que si le montant de ces impayés est en légère diminution, il se maintient à des niveaux élevés : 77 millions en 2012 et 75,5 millions en 2013, la part principale de ce montant étant due au régime social des indépendants (RSI).

b) Les autres mesures en faveur des entreprises : suppression de l'aide à la rénovation hôtelière

Les entreprises ultramarines bénéficient par ailleurs de plusieurs **aides directes** visant à compenser les surcoûts et les handicaps résultant de leurs particularités géographiques et économiques, pour un montant en 2015 de 6,5 millions en AE et 7 millions en CP.

- L'**aide au fret**, instituée par la Lodeom et en application depuis 2011, a pour objectif de compenser le handicap d'éloignement des territoires ultramarins en abaissant, d'une part, le coût des produits importés en provenance de l'Union européenne (UE) et entrant dans un processus de fabrication locale et, d'autre part, le coût des produits de fabrication locale exportés vers l'UE. Elle doit ainsi permettre de favoriser le développement économique ultramarin, d'améliorer la compétitivité dans les Dom, et au total de faire baisser les prix à la consommation. Elle bénéficie aux entreprises situées dans les Dom, à Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin, Saint-Barthelemy et Wallis-et-Futuna.

- L'**aide à la rénovation hôtelière**, également en vigueur depuis 2011 et qui représentait **3 millions d'euros** pour 2014, est **supprimée à compter du 1^{er} janvier 2015** (article 57 du présent projet de loi).

Créée par l'article 26 de la Lodeom, cette aide est destinée aux établissements hôteliers de plus de 15 ans situés dans les Dom, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon. En 2012, 11 établissements seulement avaient bénéficié de ce dispositif pour un montant total de 1,8 million d'euros en AE et 2,8 millions d'euros en CP. Au total, depuis 2011, seuls 38 établissements hôteliers ont bénéficié de cette mesure.

Dans la mesure où cette subvention est semble-t-il peu incitative, puisqu'elle n'est que très peu sollicitée par les professionnels du secteur, l'aide à la rénovation du secteur hôtelier reposera dorénavant uniquement sur le dispositif de dépense fiscale déjà existant.

• Votre rapporteur note avec inquiétude que les crédits inscrits au titre de ces « mesures de soutien » aux entreprises risquent fort de se révéler **insuffisants**. Les 6,5 millions prévus en AE et 7 millions prévus en CP doivent en effet couvrir à la fois les dépenses liées à l'aide au fret, le règlement des travaux antérieurement engagés au titre de l'aide à la rénovation hôtelière, ainsi que d'éventuelles mesures de soutien non précisées par le projet annuel de performances.

Or, le même document indiquait en 2013 que, pour l'exercice 2014, 6 millions d'euros devaient être engagés en AE comme en CP au titre de la seule aide au fret, tandis que 16 millions d'euros en AE et 7,5 millions en CP étaient prévus pour l'engagement d' « *autres mesures de soutien aux entreprises* », une action spécifique devant notamment être mise en œuvre dans le domaine de l'économie sociale et solidaire.

2. Poursuite du renforcement du service militaire adapté (SMA) et préservation des moyens de la formation en mobilité

a) Un nouveau report de l'objectif « SMA 6000 »

• Le service militaire adapté (SMA) est un dispositif de formation organisé au sein d'unités militaires et offrant à de jeunes ultramarins âgés de 18 à 26 ans, le plus souvent en situation d'échec scolaire ou en grande difficulté, la possibilité de bénéficier d'une formation citoyenne et comportementale et de renforcer leur employabilité dans le cadre d'un programme effectué sous le statut de volontaire dans les armées. Il vise ainsi à lutter contre l'exclusion du marché du travail des publics les plus éloignés de l'emploi.

Cet organisme, qui constitue un réel vecteur de réinsertion, a prouvé son efficacité au cours des dernières années. Ses résultats méritent d'être soulignés : 76 % des volontaires étaient en situation d'insertion professionnelle en fin de contrat en 2013. Le taux de sortie anticipée du dispositif sans insertion professionnelle reste stable autour de 12 % depuis 2011. L'année 2015 sera consacrée à la consolidation de ces résultats, tandis que l'effort sur l'attrition sera renforcé en 2016.

Le programme « **SMA 6 000** » vise à porter à 6 000 le nombre de jeunes accueillis chaque année. Il était initialement prévu, lorsque ce programme a été mis en place en 2009, que cette augmentation des effectifs soit atteinte en 2013 ; des questions d'infrastructures ont cependant rendu nécessaire l'ajournement de cet objectif. **Reporté à l'année 2016, cet objectif est encore ajourné à l'année 2017**. 5 429 jeunes ont été pris en charge en 2013, 5 565 devraient l'être en 2014, et près de 5 700 places devraient être offertes en 2015.

Figure n° 9 : Évolution de la capacité d'accueil du SMA depuis 2009

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ETPT de volontaires	2 900	2 954	3 238	3 811	4 007	4 204	4204
Places de stage ouvertes dans l'année	2 975	3 029	4 013	4 990	5 300	5 500	5 700

Source : Réponses au questionnaire budgétaire

L'effort d'investissement sera poursuivi, notamment s'agissant de la réalisation ou de la réhabilitation d'infrastructures immobilières, de l'acquisition ou du renouvellement de véhicules, du renouvellement du matériel technique utilisé par les filières de formation ainsi que de la mise aux normes du parc informatique. Les crédits associés bénéficieront ainsi d'une augmentation en AE comme en CP.

Il est cependant à noter que la baisse de crédits à hauteur d'un million d'euros décidée à l'Assemblée nationale portera spécifiquement sur le SMA, et devrait passer par « *un pilotage renforcé [de ses] investissements* », ainsi que le précise l'objet de l'amendement présenté par le Gouvernement.

Figure n° 10 : Evolution des crédits exécutés du SMA depuis 2009

(en millions d'euros)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Autorisations d'engagement	112	151	207	195	206	208	211
Crédits de paiement	110	137	178	218	204	199	217

Source : Réponses au questionnaire budgétaire

• Votre rapporteur souligne que s'il constitue un outil d'affichage privilégié en raison de sa forte originalité et de ses résultats significatifs, **le SMA ne peut constituer le seul horizon de la politique de formation professionnelle en outre-mer, en raison notamment du nombre modeste de jeunes concernés.**

Ce sont en réalité les régions qui constituent, dans les territoires ultramarins comme dans l'hexagone, les principaux acteurs en matière de formation professionnelle et d'apprentissage.

Elles peuvent pour cela davantage s'appuyer sur les moyens mobilisés au travers du fonds social européen (FSE) que sur les montants versés par l'Etat au titre de la politique d'apprentissage, qui fait l'objet d'un désengagement marqué. Les effectifs concernés par la politique générale que constitue l'apprentissage étant bien entendu bien plus importants que les quelques 5 700 stagiaires annuels du SMA, les effets de ce retrait devraient également se faire bien plus fortement ressentir au cours des prochaines années.

Au total, si l'on prend en compte à la fois les effets du moindre financement par l'Etat des politiques de formation portées par les régions, le report à 2017 de l'objectif « SMA 6000 » ainsi que la baisse de crédits de 1 million d'euros sur ce dispositif, **il est permis de se demander si la formation professionnelles des jeunes ultramarins constitue toujours une priorité pour le Gouvernement.**

b) Les autres crédits dédiés à la formation professionnelle : rationalisation des montants affectés à Ladom au titre de la formation en mobilité

- L'action « Aide à la qualification et à l'insertion professionnelle » finance une partie des crédits affectés à l'agence de l'outre-mer pour la mobilité (Ladom), qui met en œuvre les mesures de formation professionnelle pour le périmètre des 5 Dom, de Saint-Bathélemy et de Saint-Martin.

La subvention pour charges de service public versée à Ladom s'élève pour 2015 à **7,94 millions d'euros** en AE comme en CP, soit une baisse de 2 % par rapport à 2014, où cette subvention était déjà en baisse de 6 % par rapport à 2012. Seul opérateur de la mission « Outre-mer », Ladom se voit appliquer la norme d'évolution des dépenses applicable à l'ensemble des opérateurs de l'Etat et est concerné par l'effort de productivité demandé à l'ensemble des administrations. 11 ETP devraient être supprimés à l'horizon 2015, le plafond d'emplois étant fixé à 129 ETP pour 2015 (contre 131 en 2014).

- Cette action finance également certaines des actions mises en œuvre par Ladom au titre du **dispositif de formation professionnelle en mobilité**, et notamment le « passeport-mobilité formation professionnelle » (PMFP).

Ce dispositif recouvre deux aides : l'action mobilité formation emploi (AMFE), qui couvre la prise en charge des frais pédagogiques, et l'allocation complémentaire de mobilité (ACM), qui correspond au financement des frais d'installation et au versement d'une indemnité mensuelle de formation. Mis en place par l'article 50 de la Lodeom, ces dispositifs visent à compenser le coût que représente leur déplacement pour les jeunes ultramarins souhaitant effectuer une formation qualifiante hors de leur département ou de leur collectivité d'origine.

Alors que 20,3 millions d'euros étaient prévus à ce titre en 2013 et en 2014, devraient y être consacrés **35,3 millions d'euros en AE et 24,3 millions d'euros en CP** au titre de l'année 2015.

Cette importante augmentation s'explique par le **regroupement au sein du programme 138 de l'ensemble des crédits dédiés à la formation en mobilité des ultramarins**. Jusqu'alors, seuls les crédits relatifs au PMFP étaient portés par ce programme, tandis que certains crédits relatifs aux marchés passés pour ces missions (marchés attribués à l'association

professionnelle pour la formation des adultes - AFPA) étaient portés par les programmes 102 « Accès et retour à l'emploi » et 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » et mis en œuvre par le ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social. **Votre rapporteur salue cette mesure de rationalisation**, qui devrait permettre d'améliorer le pilotage des mesures de formation professionnelle. Si l'on ne tient pas compte de cette modification de périmètre, les crédits dédiés à la formation professionnelle en mobilité sont stables.

Selon les informations fournies à votre rapporteur par Ladom, l'ensemble des crédits dédiés à la formation professionnelle avaient été consommés au 22 septembre et 2 millions d'euros supplémentaires ont dû être apportés. **Votre rapporteur s'inquiète en conséquence que les montants prévus pour l'année 2015 ne soient pas suffisants pour couvrir le dynamisme du dispositif.**

	2011	2012	2013	2014 (au 22 sept)
Nombre de mesures	10 038	7 300	7 856	6 008
Taux de validation du titre	72 %	75 %	73 %	72,5 %
Budget (en M€) (financement Etat)	20,08	13,3	15,6	15,4

Source : Ladom

Il est à noter que les crédits dédiés aux missions assurées par Ladom (formation et formation professionnelle en mobilité, aide à la continuité territoriale) se trouvent éclatés entre les deux programmes que comprend la mission « Outre-mer ». Tandis que **le programme 138 porte les seuls crédits relatifs aux deux aides du PMFP**, le programme 123 comprend ceux affectés à l'ensemble des autres actions réalisées par Ladom (PMFP dans son volet transports, passeport mobilité études et aide à la continuité territoriale). Comme les années passées, **votre rapporteur s'interroge sur la cohérence de cette répartition**, qui rend peu lisible l'évolution des crédits affectés à cet opérateur.

- L'action 02 finance par ailleurs :

- les programmes « Cadres avenir » en Nouvelle-Calédonie et « Cadres pour Wallis-et-Futuna », qui visent à assurer la formation de cadres originaires de ces territoires, pour 6,2 millions d'euros en AE comme en CP, soit un montant stable par rapport à 2013 et 2014 ;

- les programmes « Chantiers de développement local », qui garantit un revenu minimum aux personnes les plus modestes en échange d'un travail d'intérêt général en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna, et « Jeunes stagiaires du développement »,

qui vise à favoriser l'insertion des jeunes âgés de 18 à 26 ans en Nouvelle Calédonie, pour un montant de 1,7 millions d'euros. Du fait d'une baisse du nombre des bénéficiaires de ces programmes, les crédits associés sont également en diminution de 350 000 euros par rapport à 2014.

Un déficit de formation des jeunes ultramarins

Sur le plan de l'éducation, les jeunes domiens souffrent à la fois d'un moindre niveau de réussite scolaire et d'un niveau de qualification plus faible que dans l'hexagone. Il est à noter que les populations ultramarines sont globalement plus jeunes que la population hexagonale (15,47 % de jeunes de 15-24 ans dans le premier cas, 12,6 % dans l'hexagone).

En 2011, 68,7 % d'une classe d'âge a accédé au baccalauréat dans les Dom (hors Mayotte), contre 71,8 % pour la France entière.

Selon les données du recensement de 2009, 25 % des jeunes domiens (hors Guyane et Mayotte) ayant quitté le système scolaire n'ont pas le niveau primaire, contre 14 % dans l'hexagone.

La non scolarisation est massive à Mayotte : selon les données du recensement de 2007, 40 % des jeunes de 18 à 24 ans n'ont jamais été scolarisés.

Selon l'enquête « information vie quotidienne » (IVQ) réalisée par l'Insee, le taux d'illettrisme chez les jeunes domiens est deux fois plus élevé que dans l'hexagone : il atteint 20 % en Guadeloupe et 21 % à La Réunion.

Source : informations transmises par Ladom

III. LE PROGRAMME « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER » : DES INSUFFISANCES EN MATIÈRE DE LOGEMENT, UN COUP INACCEPTABLE PORTÉ À LA CONTINUITÉ TERRITORIALE

Le programme 123 « Conditions de vie outre-mer » voit ses crédits de paiement augmentés de 2 % par rapport à la LFI pour 2014, pour atteindre **685 millions d'euros**. Ses autorisations d'engagement sont en revanche en baisse de 5,5 % par rapport à l'an passé et s'élèvent à **744 millions d'euros**.

Ainsi que l'indique le tableau ci-dessous, les différentes actions du programme connaissent une évolution très contrastée entre la loi de finances initiale pour 2014 et le présent projet de loi de finances pour 2015. Ces différentes actions sont cependant très disparates et ont un périmètre très différent : celles retraçant les mesures relatives au sanitaire et au social ainsi qu'à l'insertion économique et à la coopération régionale ne représentent respectivement que 0,3 et 0,05 % du total de la mission, tandis que les crédits dédiés au logement en recouvrent près de 12 %.

**Tableau n° 11 : Evolution des crédits du programme 123
« Conditions de vie outre-mer »**

(arrondi en millions d'euros)

Action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2014	PLF 2015	Evolution	LFI 2013	PLF 2014	Evolution
01 Logement	273	248	- 9,2 %	243,5	243,7	+ 0,1 %
02 Aménagement du territoire	145	146	+ 0,3 %	164	174	+ 6 %
03 Continuité territoriale	51	41	- 20 %	51	41	- 20 %
04 Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports	6,79	6,65	- 2,1 %	6,79	6,65	- 2,1 %
06 Collectivités territoriales	186	192	+ 2,9 %	171	182	+ 6,5 %
07 Intégration économique et coopération régionales	2	1	- 48 %	2	1	- 48 %
08 Fonds exceptionnel d'investissement	50	40	- 20 %	25,5	26	+ 2,6 %
09 Appui à l'accès aux financements bancaires	28,3	28,3	-	7	9,6	+ 39,2 %
Total du programme	743	702	- 5,5 %	671	685	+ 2 %

Source : Commission des affaires sociales du Sénat

1. Les crédits de l'action « Logement » : une insuffisance criante de moyens, une réflexion à mener sur la réhabilitation de l'ancien

• L'année 2013 avait vu la ligne budgétaire unique (LBU) replacée au fondement de la politique du logement en outre-mer ainsi qu'un renforcement significatif des crédits associés (+ 6 % en CP). La loi de finances initiale pour 2014 avait poursuivi cette inflexion avec une hausse de 8 % des crédits concernés.

Le projet de loi de finances pour 2015 marque **un coup d'arrêt brutal dans cette évolution, avec une stagnation des CP et une baisse marquée en AE (- 9,2 %)**.

Figure n° 12 : Evolution des crédits de la LBU depuis 2010

(en millions d'euros)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Autorisations d'engagement	274,5	274,5	273,05	272	272	248
Crédits de paiement	216,5	195,3	214,15	226	245	244

Source : Réponses au questionnaire budgétaire

Il est à noter que cette action semble chroniquement sous-budgétée, dans la mesure où les crédits de paiement ouverts en loi de finances initiale ont systématiquement été dépassés depuis 2011.

	2011	2012	2013
Crédits prévus en LFI	195,3	214,1	226
Consommation effective	224,3	225,3	243
Ecart	15 %	5 %	8 %

A eux seuls, les crédits alloués au **logement locatif social** dans les Dom et à Mayotte s'élèveront à 141 millions d'euros en AE et 126 millions d'euros en CP. **La priorité sera donnée à la construction de logements sociaux neufs**, qui devra permettre une augmentation significative de logements très sociaux (avec pour objectif de passer de 2 850 logements en 2014 à 3 400 en 2015, soit une augmentation de 15 %).

Votre rapporteur rappelle que la loi de finances pour 2014 avait prévu que, pour bénéficier des avantages de la défiscalisation, les investissements portant sur des opérations de logement social doivent désormais bénéficier d'un taux minimal de subvention par le biais de la LBU.

Les **aides aux ménages** recouvrent plusieurs dispositifs : les aides à l'accession à la propriété (23 millions en CP), les aides à l'amélioration de l'habitat privé (33 millions en CP), les aides aux ménages de Guadeloupe et de Martinique pour l'acquisition de terrains dans la zone des cinquante pas géométriques (500 000 euros).

Les crédits visant à **l'amélioration de l'habitat existant** se déclinent également en diverses mesures, outre les aides à l'amélioration de l'habitat privé pour les propriétaires occupants déjà mentionnée :

- la réhabilitation du parc locatif social (dispositif dit « SALLS »), qui recouvre 13,5 millions en AE et 6 millions en CP ;

- les transferts au fonds régional d'aménagement foncier urbain (FRAFU), géré par les collectivités, à destination du logement social et de la viabilisation des quartiers d'habitat spontané, pour 25 millions en AE comme en CP ;

- les crédits dédiés à la résorption de l'habitat insalubre (RHI) dans les Dom et à Saint-Pierre-et-Miquelon, pour 30,7 millions en AE et 29,4 millions en CP. Il est à noter que 34 millions étaient prévus en CP pour les années 2011 et 2012.

• Votre rapporteur estime que **ces crédits sont très insuffisants au regard de l'immensité des besoins constatés dans l'ensemble des outre-mer.**

La situation du logement s'inscrit en effet dans **un contexte très contraint**, caractérisé notamment par des besoins très importants liés au rattrapage des retards actuels et aux effets d'une importante croissance démographique dans certains territoires, la faiblesse des revenus moyens, le caractère limité des disponibilités foncières et l'importance du parc de logements insalubres ou sous-équipés. Compte tenu des évolutions démographiques observées dans les territoires ultramarins, les besoins ne devraient pas diminuer dans les prochaines années.

S'agissant tout d'abord du **logement social**, l'écart entre le nombre de logements existant et la demande est structurellement très élevé. En Guyane, où 80 % de la population répond aux conditions de ressources exigées, on dénombrait ainsi en 2013 près de 9 000 demandes pour un parc locatif social de 12 600 logements. En Guadeloupe, ce rapport est de 12 181 demandes pour un parc estimé à 13 600 logements. Selon les informations fournies par le ministère de l'outre-mer, il serait nécessaire de construire plus de 20 000 logements chaque année pour répondre aux besoins de la population.

La prégnance du **logement insalubre** demeure inacceptable dans plusieurs territoires ultramarins. 15 000 logements sont considérés comme insalubres en Guadeloupe, 6 000 à 8 000 en Martinique ; 14 % de la population est concernée en Guyane, avec une augmentation significative de l'insalubrité sur ce territoire au cours des dernières années. A Mayotte, plus de 50 000 personnes vivent dans 20 000 résidences principales en « non dur ».

Or, **les moyens mobilisés pour le Gouvernement pour répondre à cette situation apparaissent pour le moins insuffisants.** Alors qu'un plan pluriannuel pour le logement social avait été annoncé en septembre 2014, sa mise en œuvre ne devrait pas passer par d'autres instruments que ceux qui

existent déjà au sein de la LBU, dont les crédits n'augmentent pas. En outre, selon les informations transmises à votre rapporteur, la réhabilitation du parc de logements anciens reposerait en partie sur une éventuelle utilisation des « crédits restants » à la fin d'un exercice !

- Votre rapporteur s'interroge par ailleurs sur la nécessité de faire porter une part importante de l'effort financier engagé au titre de l'action n° 2 sur la construction de logements neufs, au détriment des actions d'amélioration de l'habitat existant.

Il n'est pas certain en effet que la construction soit la méthode la plus efficace, tant sont élevés les coûts nécessaires au respect de normes toujours plus contraignantes. En outre, l'adaptation du parc existant au vieillissement de la population constituera prochainement un enjeu majeur.

En définitive, il apparaît indispensable de **poursuivre les efforts engagés sur le neuf tout en se donnant les moyens d'une politique coordonnée sur la réhabilitation de l'ancien.**

2. L'aménagement du territoire : l'entrée en application des nouveaux contrats de plan Etat-régions

L'action 02 « Aménagement du territoire » vise à apporter un soutien financier aux projets structurants portés par les collectivités territoriales d'outre-mer, principalement par le biais de contrats de projet et de contrats de développement. Les montants dédiés s'établiront à 146 millions d'euros en AE, soit un montant stable par rapport à 2014, et à 174 millions en CP, soit une augmentation de 6 %.

L'année 2015 verra **l'entrée en application de la nouvelle génération de contrats de plan Etat-régions (CPER)**, prévue pour la période 2015-2020. Les montants dédiés s'élèvent à 42,6 millions en AE (pour la nouvelle génération de CPER) et 49,9 millions en CP (principalement pour le financement des opérations engagées au titre de l'ancienne génération des CPER).

3. Une remise en cause inacceptable de la continuité territoriale

Les crédits dédiés à l'action n° 03 « Aide à la continuité territoriale » font l'objet d'une baisse importante, de l'ordre de **20 %** en AE comme en CP, pour atteindre **41 millions d'euros**. Cette **diminution brutale** fait suite à plusieurs années de baisse continue de ces crédits : depuis 2013, où ils s'élevaient à 55 millions d'euros, la baisse atteint 25,5 %.

a) Une diminution de 60 % des crédits de l'aide à la continuité territoriale (ACT)

• Cette action retrace principalement les crédits du **fonds de continuité territoriale** (FCT), qui sera doté de 32,3 millions d'euros en AE comme en CP, après 45,3 millions d'euros en 2014. Créé par l'article 50 de la Lodeom, le FCT recouvre plusieurs dispositifs qui constituent la traduction des **principes d'égalité des droits, de solidarité nationale et d'unité de la République entre l'hexagone et les outre-mer** :

- *l'aide à la continuité territoriale (ACT)*, qui permet de financer une partie des titres de transports des résidents d'outre-mer entre leur territoire d'origine et l'hexagone ;

- *le passeport mobilité-études (PME)*, qui permet aux étudiants du secondaire et de l'enseignement supérieur de certains territoires ultramarins de suivre une formation hors de leur collectivité d'origine ;

- *le passeport mobilité formation professionnelle (PMFP)* dans son volet transports, le volet formation relevant du programme 138.

Ainsi que l'indique le tableau ci-après, certains de ces dispositifs sont soumis à des conditions de ressources. La gestion de ces aides est assurée par Ladom pour les Dom, Saint Barthélemy et Saint-Martin ; elle relève en revanche de la compétence de l'Etat, au travers de ses services déconcentrés, pour Saint-Pierre-et-Miquelon, la Polynésie française, la Nouvelle-Calédonie ainsi que Wallis-et-Futuna.

Ces différentes aides subissent des évolutions contrastées entre les budgets 2014 et 2015. **L'ACT seule est touchée par la minoration de crédits et les voit abaissés de 26,3 millions à 11,3 millions d'euros, soit une diminution de près de 60 %**. Le PME bénéficie en revanche d'une augmentation sensible de ses montants, avec une hausse de 2 millions d'euros par rapport à l'année 2014.

b) Un dynamisme important du recours aux dispositifs de continuité territoriale, qui nécessite un renforcement des crédits associés

• Le dispositif PME connaît en effet un fort dynamisme au cours des dernières années, l'augmentation des mesures accordées étant essentiellement due à la demande mahoraise : en 2014, Mayotte a dépassé La Réunion pour le nombre de ses étudiants concernés. Selon Ladom, on constaterait une hausse de 50 % du recours au PME pour les Dom sur l'année 2014.

Figure n° 13 : Evolution du dispositif PME depuis 2011

	2011	2012	2013	2014 (au 22 sept.)
<i>Nombre d'étudiants</i>	10 109	11 629	15 584	14 868
<i>Budget (en M€)</i>	9 ,04	10,2	12,3	14,8

Source : données transmises par Ladom

- **Le recours à l'ACT est également en forte progression**, avec cependant une décélération du rythme d'augmentation du nombre de bénéficiaires : si la hausse était de 16 % en 2012 et 2013, Ladom prévoit une croissance du nombre de bons émis plus modérée en 2014, de l'ordre de 10 %.

	Financement	Bénéficiaires	Conditions	Montant de l'aide	Destinations possibles
Passeport mobilité formation professionnelle (PMFP) , hors aide au transport, réparti en deux aides : - l'allocation complémentaire de mobilité (ACM) - l'action mobilité formation emploi (MFE)	Programme 138 « Emploi outre-mer », action n° 02 « Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle » 24,3 M€ AE/CP	Personnes ayant un projet de formation ou d'insertion professionnelle en mobilité	Projet de formation ou d'insertion professionnelle en mobilité Conditions de ressources : QF plafonné à 26 420 €/an	100 % du coût du transport aérien 4 aides à la formation : frais pédagogiques, allocation d'installation, allocation mensuelle, accompagnement vers l'emploi ACM : indemnité différentielle plafonnée à 700 euros	Non limité
Passeport mobilité formation professionnelle (PMFP), volet transports	Programme 123 « Conditions de vie outre-mer », action n° 03 « Continuité territoriale » 7 M€ AE/CP				
Passeport mobilité études (PME)	Programme 123 « Conditions de vie outre-mer », action n° 03 « Continuité territoriale » 14 M€ AE/CP	Etudiants Lycéens de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Saint-Barthélemy	Etudiants de moins de 26 ans Formation indisponible sur place - conditions de réussite à la formation choisie Conditions de ressources : QF inférieur à 26 420 €/an	100 % du coût du transport aérien pour les étudiants boursiers et pour les lycéens 50 % pour les étudiants titulaires d'une bourse d'Etat sur critères sociaux	Hexagone, outre-mer français, UE
Aide à la continuité territoriale (ACT)	Programme 123 « Conditions de vie outre-mer », action n° 03 « Continuité territoriale » 11,3 M€ AE/CP	Tous publics Résidents rattachés à un foyer fiscal du département d'origine pour un vol à destination de l'hexagone ; valable également pour les déplacements à l'intérieur de la Guyane	Conditions de ressources : QF plafonné à 11 896 €/an (6 000 € pour l'aide majorée) Bonification de 15 % pour le Pacifique Bénéficiaire triennal à compter de 2015	Aide sous forme de bon de réduction, variable selon la collectivité (aide simple : 270 euros pour un QF inférieur à 6 000 euros, 170 au-delà)	Hexagone

Cette croissance globale masque **une forte disparité entre les Dom et les Com**. La consommation de bons de continuité territoriale se concentre en Martinique, à La Réunion et en Guadeloupe, qui totalisent à elles seules 92 % des bénéficiaires et 88 % des crédits. La Guyane et Mayotte, du fait du retard initialement pris dans le recours à cette aide, affichent quant à elles une très forte progression, de respectivement 70 % et 43 % en 2013. Le recours reste en revanche faible dans les Com, et est même en chute importante en Polynésie française (- 24 % entre 2011 et 2013) et à Wallis et Futuna (-51 %).

Figure n° 14 : Evolution du nombre de bénéficiaires de l'ACT dans chaque collectivité ultramarine

	2011	2012	2013	Evolution 2011/2013	Evolution 2012/2013
Guadeloupe, SB, SM	10 629	16 631	19 677	85 %	18 %
Guyane	217	554	940	333 %	70 %
Martinique	17 895	22 410	25 094	40 %	12 %
La Réunion	38 276	38 607	44 583	16,5 %	15,5 %
Mayotte	1 335	2 407	3 436	157 %	43 %
sous-total DOM	68 352	80 609	93 730	37 %	16 %
Polynésie Française	950	737	722	- 24 %	- 2 %
Nouvelle Calédonie	3 093	2 601	2 977	- 4 %	14,5 %
Wallis et Futuna	308	270	152	- 51 %	- 44 %
St Pierre-et-Miquelon	47	28	29	- 38 %	3,6 %
sous-total COM	4 398	3 636	3 880	- 12 %	7 %
TOTAL	72 750	84 245	97 610	34 %	16 %

Source : réponses aux questionnaires budgétaires

Si l'on prend en compte le taux de population ayant utilisé un bon ACT en 2013, la prédominance de la Martinique, de La Réunion et de la Guyane est confirmée : ce taux y est respectivement de 64 ‰, 54 ‰ et 49 ‰. Viennent ensuite Mayotte (16 ‰), la Nouvelle Calédonie (12 ‰) et Wallis et Futuna (11 ‰). Ce sont les collectivités de Saint-Pierre-et-Miquelon (5 ‰), de Guyane (4 ‰) et de Polynésie française (3 ‰) qui y recourent le moins.

Ce faible taux de recours peut notamment s'expliquer par **l'importance des restes à charge** pour la population, soit du fait de l'éloignement qui augmente nécessairement le coût du transport aérien, soit en raison des faibles ressources des ménages des collectivités concernées. Ainsi, en Guyane, seuls 40 % des bons émis sont effectivement réalisés. La majorité des bénéficiaires de l'ACT (60 % en moyenne, jusqu'à 81 % dans le Pacifique) accèdent d'ailleurs à l'aide majorée, et non à l'aide simple.

Les réponses au questionnaire budgétaire signalent toutefois que dans les territoires où l'accès à l'aide concerne une faible part de la population, les déplacements sont effectués en majorité par des personnes ne disposant que de très faibles ressources, ce qui « *révèle le caractère impératif des déplacements effectués, et donc l'importance sociale que revêt l'aide à la continuité territoriale dans ces collectivités* ». Loin de constituer des voyages de confort, les déplacements effectués grâce à l'ACT répondent bien souvent à des impératifs familiaux, notamment en cas de décès au sein d'une famille éclatée entre l'hexagone et un territoire ultramarin.

- Face à ce constat, **il semble impératif de renforcer les crédits de l'aide à la continuité territoriale, afin de permettre effectivement à la majeure partie de la population ultramarine de se déplacer le plus simplement possible sur l'ensemble du territoire national**. Un tel renforcement est indispensable tant à la garantie de la cohésion nationale qu'à l'effectivité du principe d'égalité entre tous les citoyens.

c) Une réforme inique et inadaptée

Ce n'est pourtant pas l'analyse faite par le Gouvernement. Selon la Dégéom, de cette progression du nombre de bénéficiaires de l'ACT résulterait une « explosion » des montants associés, qui sont passés, pour la part prise en charge par l'Etat, de 20 à 27 millions d'euros entre 2010 et 2013.

- Votre rapporteur tient à nuancer cette affirmation sous trois aspects.

Il souligne tout d'abord que pour des montants de cet ordre, et dans le contexte de dynamisme démographique et d'éloignement particuliers des outre-mer, une hausse de 7 millions d'euros devrait pouvoir être mesurée comme **une augmentation relativement modeste**.

Il rappelle ensuite que **les montants de l'aide à la continuité territoriale pour la Corse sont sans commune mesure avec ceux accordés à l'outre-mer**, pour un éloignement pourtant également sans commune mesure. La Corse seule bénéficie en effet de 187 millions d'euros pour cette politique.

Il souligne enfin que **les collectivités ultramarines prennent largement leur part de cette aide**, puisqu'elles y contribuent – de manière facultative et pour compléter les aides de l'Etat par l'octroi d'aides supplémentaires à destination des classes moyennes – à hauteur de 45 %. Pour l'année 2013, sur un budget total d'aide à la continuité territoriale de 47,1 millions d'euros, les régions ultramarines ont ainsi apporté près de 22 millions d'euros. L'effort sur cette politique indispensable n'est donc pas uniquement porté par l'Etat.

• Votre rapporteur note ensuite que **la méthode employée par le Gouvernement pour décider de la baisse de ces crédits est très contestable**. Cette diminution sera en effet associée à **une importante réforme de l'accès à l'ACT**, qui devrait se traduire par le passage d'un droit annuel à un droit triennal, et qui sera associé à une diminution des plafonds d'aide d'au moins 20 %.

Or, **cette réforme a été décidée sans véritable concertation**, au terme d'une simple réunion informelle au ministère, qui tenait davantage de la présentation d'une idée déjà arrêtée que de la consultation des premiers partenaires concernés. En outre, à l'heure où le Parlement est appelé à se prononcer sur cette mission, les contours de la réforme proposée sont encore extrêmement flous. Le directeur de Ladom lui-même, qui sera pourtant directement chargé de sa mise en œuvre, indique d'ailleurs qu'il ne dispose d'aucune visibilité sur les modifications qui devront être mises en place dès le 1^{er} janvier prochain, alors même qu'ils nécessiteront vraisemblablement un ajustement sensible du système d'informations de l'agence.

• Face à cette situation, et en prenant en considération le contexte contraint des finances publiques, **la commission des affaires sociales s'est prononcée pour une solution minimale en adoptant un amendement visant à rétablir les crédits de la continuité territoriale à la hauteur de ceux qui avaient été inscrits en loi de finances initiale pour 2014**. Votre rapporteur souligne qu'il ne peut s'agir ainsi que de sauvegarder temporairement le dispositif, en attendant peut-être la mise en place, à l'avenir, d'une véritable politique de continuité territoriale pour l'ensemble des territoires ultramarins de la République.

4. Les crédits du fonds exceptionnel d'investissement en-deçà des attentes

Créé par l'article 31 de la Lodeom, le fonds exceptionnel d'investissement (FEI) a pour but d'apporter un concours financier de l'État à des investissements publics structurants réalisés dans les territoires d'outre-mer, dans le but de rattraper le retard des outre-mer en la matière et d'améliorer durablement les conditions de vie des populations ultramarines.

Les crédits du fonds sont, par rapport à la loi de finances initiale pour 2014, en diminution de 20 % en AE avec 40 millions d'euros seulement, et en légère augmentation de 2,6 % en CP avec 26 millions d'euros.

Selon les premiers éléments fournis à votre rapporteur pour l'année 2014, 40 projets ont été lancés grâce au FEI, pour un investissement public de l'ordre de 161 millions d'euros. Ont ainsi par exemple été financés :

- la réalisation d'un barrage en Guadeloupe ;

-
- plusieurs opérations visant à améliorer l'alimentation en eau potable et à renforcer l'efficacité du traitement des eaux usées en Guadeloupe, en Guyane et à Mayotte ;
 - un projet d'aménagement hydroélectrique en Polynésie française ;
 - la construction d'un centre culturel intercommunal à La Réunion ;
 - plusieurs opérations visant à l'amélioration des infrastructures de télécommunications en Polynésie française et à Wallis et Futuna.

Le projet annuel de performances indique que 130 millions d'euros seront mobilisés au cours des trois prochaines années, dont 40 millions d'euros au titre de l'exercice 2015. Une progression des crédits de paiement de l'ordre de 40 % est prévue entre 2014 et 2017.

Votre rapporteur souligne que **cette évolution ne peut en aucun cas permettre d'atteindre l'engagement pris par le Président de la République de doter le FEI de 500 millions d'euros sur les années 2012 à 2017.**

5. Les autres actions du programme

- Les crédits de l'**action 04 « Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports »** sont fixés pour 2015 à 6,65 millions d'euros en AE comme en CP, en diminution de 2,1 % par rapport à l'année 2014.

Cette ligne finance principalement des actions de santé publique dans les domaines de la petite enfance, des personnes âgées isolées et des mineurs isolés à Mayotte (2,85 millions d'euros en CP). Elle recouvre également des actions culturelles et un soutien financier au secteur associatif dans les secteurs sanitaire et social des outre-mer (1,3 million d'euros en AE comme en CP).

Elle finance par ailleurs, à hauteur de 800 000 euros, l'allocation spéciale vieillesse et l'allocation supplémentaire à Saint-Pierre-et-Miquelon, qui correspondent à l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa) dans l'hexagone, ainsi que l'allocation aux personnes âgées et handicapées à Wallis-et-Futuna (1,7 million d'euros pour 1 700 personnes).

- Les crédits de l'**action 06 « Collectivités territoriales »** s'élèvent à 192 millions d'euros en AE et 182 millions d'euros en CP, respectivement en augmentation de 3 % et de 6,5 %.

Cette action recouvre principalement les crédits destinés au financement de l'aide à la reconversion de l'économie polynésienne (137 millions d'euros en CP). Elle finance également une dotation spéciale d'équipement scolaire en Guyane (à hauteur de 10 millions d'euros), le fonds intercommunal de péréquation en Polynésie française (9 millions d'euros en AE comme en CP), des subventions d'équilibre à Wallis-et-Futuna ainsi qu'aux Terres australes et antarctiques françaises (6,3 millions d'euros).

Du fait d'une mobilisation importante au cours des années précédente, les crédits dédiés au fonds de secours sont en importante augmentation et atteignent 10 millions en AE comme en CP pour 2015. Ce fonds vise à indemniser les dégâts causés par les nombreux aléas naturels (cycloniques, sismiques, volcaniques...) auxquels sont soumis les territoires ultramarins.

Votre rapporteur rappelle que depuis 2014, les crédits de la dotation scolaire de Mayotte (10 millions), qui était auparavant rattachée au programme 122 de la direction générale des collectivités locales, sont portés par cette action. Cette dotation a été prorogée par la LFI pour 2014, compte tenu des besoins des communes mahoraises du fait d'une démographie très dynamique, et son mode d'attribution et de gestion réformé par voie réglementaire.

- Après une augmentation de 9,5 % en 2013 et une légère baisse en 2014, les crédits de **l'action 07 « Insertion économique et coopération régionales »** connaissent une réduction de moitié, passant à un million d'euros en AE comme en CP. Ces crédits visent à la fois à favoriser l'intégration et l'insertion économique des territoires ultramarins dans leur environnement régional et à affirmer la présence française dans ces zones.

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

Article 57

(art. 26 de la loi du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer)
Suppression de l'aide à la rénovation des hôtels situés dans les départements d'outre-mer, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon

Objet : Cet article vise à supprimer l'aide à la rénovation des hôtels créée par l'article 26 de la Lodeom pour les hôtels situés dans les Dom, à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy.

I. Le dispositif proposé

- Face aux difficultés dans les outre-mer du secteur touristique, qui en constitue pourtant un important outil de développement économique, une aide à la rénovation hôtelière a été instituée par l'article 26 de la loi du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer (Lodeom)¹.

Cette aide bénéficie aux hôtels situés dans les départements d'outre-mer (y compris Mayotte), à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon. Y sont éligibles les travaux effectués dans les hôtels construits depuis plus de 15 ans, réalisés directement par l'exploitant de l'hôtel, dans la limite de 100 chambres par établissement et d'un montant maximum de 7 500 euros par chambre rénovée. Elle doit permettre soit l'amélioration du niveau de confort des établissements, soit leur réhabilitation et leur mise aux normes, soit la réalisation d'opérations d'extension.

Le dispositif a été modifié par la loi de finances pour 2011 et bénéficie depuis lors aux exploitants d'établissements hôteliers, quel que soit le montant du projet de rénovation, indépendamment de toute demande de défiscalisation.

Depuis 2013, cette aide représente un montant annuel de 3 millions d'euros, prévu chaque année en loi de finances initiale.

- Il semble cependant que cette aide n'ait pas atteint ses objectifs. Seul un faible nombre d'établissements hôteliers (38 en 2011, 11 en 2012 et 5 seulement en 2013) en ont en effet bénéficié. En outre, selon l'étude d'impact associée au présent projet de loi, les travaux entrepris dans ce cadre n'auraient pas permis d'améliorer la qualité des établissements hôteliers par l'augmentation de leur niveau de classement.

¹ Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer.

- Il est dès lors proposé de supprimer ce dispositif.

Le **paragraphe I** du présent article abroge l'article 26 de la Lodeom.

Son **paragraphe II** précise que les dispositions de cet article demeureront applicables aux demandes d'aide qui seront déposées le 31 décembre 2014 au plus tard.

II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

III - La position de votre commission

Votre rapporteur relève que la suppression du dispositif de l'article 26 de la Lodeom, dont l'efficacité apparaît au demeurant limitée, ne devrait pas pénaliser les établissements hôteliers outre mesure. Ceux-ci pourront en effet continuer à bénéficier d'aides sous la forme de dépenses fiscales : les articles 199 *undecies* B, 217 *undecies* et 244 *quater* W du code général des impôts prévoient respectivement pour ce type de travaux un avantage fiscal à l'impôt sur le revenu, un avantage fiscal à l'impôt sur les sociétés, et un crédit d'impôt pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 20 millions d'euros.

Votre commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article.

Article 57 bis

(art. L. 6500 du code général des collectivités territoriales)

Suppression de l'indexation de la dotation globale d'autonomie bénéficiant à la Polynésie française sur la dotation globale de fonctionnement

Objet : Cet article vise à remplacer, pour la détermination de la dotation globale d'autonomie (DGA) bénéficiant à la Polynésie française, l'indexation sur la dotation globale de fonctionnement (DGF) par la fixation d'un montant annuellement prévu en loi de finances.

I - Les dispositions adoptées par l'Assemblée nationale

Sur proposition du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un article visant à harmoniser le régime des dotations versées aux collectivités d'outre-mer (Com).

Il apparaît en effet que, en application de l'article L. 6500 du code général des collectivités territoriales (CGCT), la dotation globale d'autonomie (DGA) versée à la Polynésie française évolue chaque année comme la dotation globale de fonctionnement (DGF) prévue par l'article L. 1613-1 du même code. Cette indexation n'est cependant pas prévue pour les autres Com.

C'est pourquoi il est proposé, « *dans un souci d'équité de traitement des collectivités d'outre-mer* », de supprimer la référence à l'article L. 1613-1 du CGCT et de fixer annuellement un montant fixe de la DGA.

III - La position de votre rapporteur

Votre rapporteur relève que le montant de la DGA proposé pour l'année 2015 (84,5 millions d'euros) est inférieur à celui qui avait été fixé pour 2011 (90,6 millions d'euros).

Il vous propose de donner un avis favorable à l'adoption de cet article.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Réunie le **mercredi 19 novembre 2014**, sous la présidence de **M. Alain Milon, président**, la commission procède à l'examen du rapport pour avis de **M. Didier Robert** sur le projet de loi de finances pour 2015 (mission « Outre-mer »).

M. Didier Robert, rapporteur pour avis.- J'ai l'honneur de vous présenter aujourd'hui mon rapport pour avis sur les crédits de la mission « Outre-mer » pour 2015.

Si les rapporteurs se succèdent sur cette mission, la situation économique et sociale des outre-mer, elle, n'évolue malheureusement pas dans le bon sens. Tandis que le souvenir de l'explosion sociale de l'année 2009 tend à s'estomper dans l'hexagone, la persistance de la « vie chère », du chômage, des inégalités, des taux de pauvreté élevés est toujours une réalité dans les territoires ultramarins.

Le rapport présenté en juillet dernier par nos collègues Michel Vergoz et Eric Doligé, au nom de la délégation sénatoriale à l'outre-mer, a permis de rappeler que les économies ultramarines accusent aujourd'hui encore un net retard de développement par rapport à des territoires comparables de l'hexagone.

Face à cette situation, nous devrions semble-t-il – c'est en tous cas ce qu'indique le Gouvernement – nous estimer heureux que la mission « Outre-mer » soit l'une des rares dont les crédits ont été préservés, et seraient même en légère progression. Il est vrai que les crédits de paiement de la mission (qui s'élèvent à 2,06 milliards) devraient connaître en 2015 une hausse de 0,39 %. En prenant en compte l'inflation, il me paraît cependant plus juste d'évoquer une stabilité des crédits plutôt qu'une hausse proprement dite. Par ailleurs, rapportés à la population ultramarine, ces 6,73 millions d'euros supplémentaires ne représentent finalement que 2,46 euros par habitant !

Je pose, à ce stade, la question de la réelle prise en compte des réalités et des enjeux de chacun des territoires ultramarins par le Gouvernement, lorsque l'on sait par exemple que le chômage, pour ne retenir que ce seul indicateur, est deux à trois fois plus élevé outre-mer que dans l'hexagone. Il atteint ainsi le triste record de 59 % à La Réunion pour les jeunes de moins de 25 ans.

Les contraintes budgétaires et la nécessité de réaliser des économies à l'échelle nationale sont des dimensions qui doivent naturellement être partagées. Il me semble cependant que les retards accumulés dans chacun des territoires ultramarins auraient mérité la mise en œuvre d'une politique plus ambitieuse, et surtout mieux ciblée.

S'agissant de la mission « Outre-mer », quatre sujets méritent de mon point de vue une présentation particulière.

En premier lieu, la compensation des exonérations de cotisations sociales dont bénéficient les entreprises de Guadeloupe, de Martinique, de Guyane, de La Réunion ainsi que de Saint-Martin et Saint-Barthélemy. Avec 1,13 milliard d'euros, elle représente la moitié des dépenses de la mission. Je vous rappelle que cette dépense, que l'on pourrait qualifier de mécanique, a été recentrée l'an passé sur les bas salaires.

Il est à noter qu'elle se trouvera amputée à compter de l'année prochaine des crédits de l'aide à la rénovation hôtelière, qui représentait 3 millions d'euros en 2014 : c'est l'objet de l'article 57 du projet de loi de finances.

Si des critiques se font régulièrement jour contre les dispositifs d'exonération de cotisations bénéficiant spécifiquement aux outre-mer, et plus largement contre le dispositif de défiscalisation, je veux souligner et insister sur le fait que ces mécanismes sont absolument indispensables à la survie des économies ultramarines, et que ce sont là des leviers de croissance sans lesquels leurs résultats seraient encore plus catastrophiques qu'ils ne le sont à ce jour.

La compétitivité de ces territoires doit s'évaluer en effet par comparaison avec les pays et voisins régionaux, et non bien sûr par rapport aux standards nationaux ou européens. De ce point de vue, le coût de la main d'œuvre ainsi que le niveau de la fiscalité des entreprises, constatés dans les pays de l'Océan Indien, du Pacifique ou des Caraïbes sont bien plus avantageux que ceux de nos territoires.

En second lieu, l'action retraçant les dépenses en matière d'aide à l'insertion et à la qualification professionnelle voit ses crédits de paiement augmenter légèrement, de l'ordre de 2 %. Cette progression devrait permettre d'atteindre en 2017 – et non en 2016 comme prévu initialement – l'objectif de 6 000 jeunes accueillis chaque année par le service militaire adapté (SMA).

Le SMA est un organisme de formation offrant aux jeunes ultramarins âgés de 18 à 26 ans, le plus souvent en situation d'échec scolaire ou en grande difficulté, la possibilité de bénéficier d'une formation de qualité.

S'il apparaît comme un outil d'affichage privilégié pour les gouvernements successifs, il ne saurait cependant constituer à lui seul l'alpha et l'oméga de la politique de formation professionnelle en outre-mer, en raison notamment du nombre modeste de jeunes concernés.

Ce sont en réalité les régions qui constituent, dans les territoires ultramarins, les principaux acteurs en matière de formation professionnelle et d'apprentissage, avec le soutien fort et constant des moyens mobilisés à travers le Fond social européen (FSE). Or, et comme l'ensemble des régions françaises, les collectivités ultramarines subissent fortement le désengagement marqué de l'Etat dans le financement de l'apprentissage, ce qui entraîne des conséquences beaucoup plus lourdes du fait de l'importance des effectifs concernés par cette politique générale.

J'en viens en troisième lieu aux crédits consacrés au logement, qui, après une hausse sensible de 8 % en 2014 et de 6 % en 2013, connaissent cette année une complète stagnation. Les crédits réservés à la résorption de l'habitat insalubre dans les Dom et à Saint-Pierre-et-Miquelon se voient quant à eux diminués de près de 15 % par rapport à 2014.

Alors qu'un plan pluriannuel pour le logement social outre-mer avait été annoncé en septembre 2014 par le Gouvernement, et tandis que la ministre affiche son « ambition pour l'habitat outre-mer », on peine à en trouver la traduction concrète et financière dans le budget qui nous est proposé.

J'ai interrogé la Dégéom sur ce point précis, qui m'a indiqué que la mise en œuvre de ce plan ne mobilisera pas d'autres instruments budgétaires que ceux dont nous disposons déjà, à savoir la ligne budgétaire unique (LBU).

Surtout, de son aveu même, la réhabilitation du parc de logements anciens reposerait sur une éventuelle utilisation des « crédits restants » à la fin d'un exercice... Peut-on dans ces conditions véritablement parler d'une « ambition » pour le logement ?

La question est pourtant primordiale tant les besoins apparaissent immenses. L'écart entre le nombre de logements sociaux existants et la demande demeure en effet extrêmement important.

En Guyane, où 80 % de la population répond aux conditions de ressources exigées, on dénombrait ainsi près de 8 200 demandes pour un parc locatif social de 13 100 logements en 2012.

Selon le ministère des outre-mer, il faudrait construire plus de 20 000 logements chaque année pour répondre aux besoins de la population !

La situation est également critique du point de vue de la résorption de l'habitat insalubre. Plus de 150 000 ultramarins vivent dans 50 000 logements considérés comme insalubres. A titre d'exemple, 15 000 logements seraient concernés en Guadeloupe, tandis que 50 000 Mahorais vivent dans des cases en « non-dur ».

En dépit de cette situation alarmante, les réalisations de 2013 apparaissent très en deçà de celles de 2012. La construction de logements sociaux neufs est en diminution de 13 %, tandis que les opérations de réhabilitation connaissent une baisse de 37 %.

Je m'interroge en définitive sur la nécessité de faire porter la totalité de l'effort financier sur la construction de logements neufs, alors que tant de familles vivent dans des conditions indignes. En réalité, il faut poursuivre les efforts engagés sur le neuf tout en se donnant les moyens d'une politique coordonnée sur la réhabilitation de l'ancien.

Un dernier motif d'inquiétude provient de la diminution des crédits relatifs à l'aide à la continuité territoriale. Avec 41 millions prévus pour 2015, ils se voient en effet amputés de 10 millions par rapport à 2014, soit une baisse sèche de 20 %.

Cette action retrace principalement les crédits du fonds de continuité territoriale, qui recouvre plusieurs dispositifs : l'aide à la continuité territoriale (ACT), qui permet de financer une partie des titres de transports des résidents d'outre-mer entre leur territoire d'origine et l'hexagone ; le passeport mobilité études, qui permet aux étudiants du secondaire et de l'enseignement supérieur de suivre une formation dans l'hexagone ; enfin, le passeport mobilité formation professionnelle.

Ces aides sont gérées par l'agence de l'outre-mer pour la mobilité (Ladom) pour les DOM, Saint-Barthélemy et Saint-Martin.

Ces dispositifs constituent la traduction des principes d'égalité des droits, de solidarité nationale et d'unité de la République entre l'hexagone et des outre-mer caractérisés, par définition, par leur éloignement. Par nature, ils devraient donc être considérés comme universels et pouvoir bénéficier à tous dans les mêmes conditions.

Compte tenu de ces principes, la réforme proposée par le Gouvernement - qui porte exclusivement sur l'aide à la continuité territoriale, et qui consisterait à réviser à la baisse le montant des aides et à n'autoriser leur bénéfice qu'une fois tous les trois ans- ne me paraît pas acceptable.

Mon désaccord porte tout d'abord sur la méthode employée. Cette réforme importante a été décidée sans véritable concertation, au terme d'une simple réunion informelle au ministère, et qui tenait davantage de la présentation d'une idée déjà arrêtée que de la consultation des partenaires concernés.

En outre, à l'heure où nous devons voter les crédits de la mission et donc acter cette baisse de 10 millions, les contours de la réforme proposée sont encore flous. Le directeur de Ladom lui-même, qui sera pourtant directement chargé de sa mise en œuvre, m'a d'ailleurs indiqué qu'il ne disposait d'aucune visibilité sur les modifications qui devraient être mises en place dès le 1^{er} janvier prochain.

Désaccord sur le fond, ensuite.

Les crédits alloués par l'Etat sont déjà insuffisants aujourd'hui pour satisfaire la demande ; en Martinique, l'ensemble des crédits de l'année avaient ainsi d'ores et déjà été consommés au 15 juillet.

De ce fait, une part importante des aides (45 % pour l'année 2014, soit près de la moitié) est prise en charge par les collectivités territoriales ultramarines, qui partagent pleinement l'effort avec l'Etat.

En outre, les foyers les plus modestes sont parfois contraints de renoncer au bénéfice de l'ACT du fait de l'importance des restes à charge : ainsi, en Guyane, seulement 40 % des bons de continuité territoriale émis sont utilisés.

Face à cette situation, la Dégéom indique qu'il s'agirait de contenir une dépense qui serait, selon les termes employés, en « explosion » dès lors qu'elle est passée de 20 à 27 millions en trois ans pour la part supportée par l'Etat. Il me semble que pour des montants de cet ordre, et dans le contexte démographique et d'éloignement particulier des outre-mer, une augmentation de 7 millions devrait pouvoir être mesurée comme étant une augmentation relativement modeste.

Je le dis d'autant plus facilement que les montants alloués à la Corse au titre de la continuité territoriale atteignent 187 millions. Le traitement des territoires ultramarins est de ce point de vue véritablement inique.

Il l'est plus encore si l'on prend en compte le fait qu'il s'agit là d'une simple mesure de justice et d'égalité entre tous les Français, avec la possibilité pour chacun d'entre eux de pouvoir se déplacer le plus simplement possible sur l'ensemble du territoire national.

J'ai cependant conscience aussi que dans le contexte contraint des finances publiques, une augmentation notable des crédits de la continuité territoriale ne saurait être à l'ordre du jour.

Pour ces différentes raisons, je vous propose une solution a minima, qui consiste à simplement reconduire pour 2015 les crédits engagés par l'Etat au titre de la continuité territoriale à la hauteur de ceux qui avaient été prévus pour 2014. Ce ne peut être selon moi qu'une solution temporaire, en attendant peut-être la mise en place d'une véritable politique de continuité territoriale, qui devra nécessairement passer par une réelle évaluation du dispositif et la mise en œuvre d'une démarche concertée et équilibrée d'un territoire à l'autre.

J'aimerais enfin souligner, comme l'ont fait plusieurs de mes collègues avant moi, que la confusion qui règne autour des dispositifs budgétaires dont bénéficie l'outre-mer rend leur évaluation très malaisée dans le cadre du débat parlementaire. Les crédits retracés dans la mission « Outre-mer » ne représentent en effet qu'une partie des politiques publiques conduites par l'Etat dans les territoires ultramarins, qui bénéficient par ailleurs de crédits transversaux portés par 83 programmes relevant de 25 missions.

Tels sont, monsieur le président, mes chers collègues, les principaux éléments que je souhaitais porter à votre connaissance au sujet de la mission « Outre-mer ».

Mes réserves, vous le constatez, sont nombreuses, et l'angélisme du Gouvernement dans la présentation des crédits de la mission outre-mer ne trompe personne. Si je comprends que ces crédits sont présentés dans un contexte budgétaire difficile, ils ne permettent cependant pas de prendre la juste mesure du rattrapage nécessaire dans les territoires ultramarins. Ils ne permettent pas davantage de poser les bases d'une politique ambitieuse et dynamique au service de l'emploi, et qui permettrait de parvenir à une véritable égalité des chances.

Sur le sujet particulier et sensible de la continuité territoriale, je vous propose un amendement qui permettrait de rétablir les crédits nécessaires au maintien du dispositif dans les mêmes conditions que dans la loi de finances initiale pour 2014. L'adoption de cet amendement serait un signe fort en direction des populations d'outre-mer, même si les autres grands sujets n'auront malheureusement pas été pris en compte avec suffisamment de réalisme et d'ambition.

Compte tenu de l'ensemble de ces observations, je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Outre-mer », ainsi qu'à l'article 57 rattaché, sous condition du rétablissement des crédits relatifs à la continuité territoriale.

Je vous remercie.

M. Michel Vergoz. – Il n'y a pas à manifester de joie ou d'effusion particulière devant le budget qui nous est proposé, lorsque l'on parle de territoires dans lesquels 30 % de la population est au chômage. Dans l'hexagone, on est en état d'alerte quand le taux de chômage atteint 10 % ; mais n'oublions pas qu'il est trois fois plus important dans les outre-mer. Il atteint même 60 % pour les jeunes de moins de 25 ans à La Réunion, contre 25 % en France métropolitaine. La situation est d'autant plus alarmante qu'il s'agit là d'un chômage qui éloigne durablement de l'emploi, avec pour conséquence les effets déstructurants sur la société que nous connaissons tous.

Dans ce contexte, le Gouvernement n'a jamais indiqué qu'il était « heureux » des crédits proposés pour cette mission : il a simplement souligné que ce budget témoignait de la prise en compte de la situation délicate des territoires ultramarins. Au cours des dernières années, les crédits de la mission « Outre-mer » n'ont d'ailleurs pas cessé d'augmenter : + 5 % en crédits de paiement en 2012, + 2 % en 2013. Pour 2015, la stabilité du budget proposé signifie que les crédits ne sont pas diminution – lapalissade sans doute, mais la précision mérite d'être faite.

Parmi les sujets qui revêtent une importance particulière pour l'outre-mer, les questions de l'emploi et du logement – qui a à voir avec la notion de dignité – sont vitales. Le rapporteur a insisté sur un troisième sujet, celui de la continuité territoriale, qui le préoccupe personnellement. J'insiste sur un point : la continuité territoriale entre les outre-mer et l'hexagone, qui suppose la libre circulation des biens et des personnes, n'a jamais existé. La notion n'est d'ailleurs que récemment entrée dans le débat public, en 2003, lorsqu'une taxe sur les billets d'avion a été instaurée pour financer cette politique. Mais soyons sérieux un instant : on ne peut pas mettre en place une véritable continuité territoriale, avec des montants de cet ordre, pour des territoires éloignés de 8 000 kilomètres ! Pour les citoyens corses, qui sont cinquante fois moins éloignés de l'hexagone que les Réunionnais, la continuité territoriale représente 600 euros par habitant ; à La Réunion, elle n'est que de 11 euros. On ne parle donc pas de la même chose dans les deux cas ; dans celui des outre-mer, tout au plus peut-on évoquer une « aide à la mobilité », comme je l'avais déjà souligné dans mon avis budgétaire de 2012. J'y insiste car les mots ont un sens et l'emploi que l'on en fait peut contribuer à biaiser le débat.

Si votre rapport devrait concerner l'ensemble des Dom, le problème que vous évoquez ne concerne en fait que La Réunion, et plus particulièrement son conseil régional. La Guadeloupe ou la Martinique ne sont pas tombées dans la politique que vous mettez en œuvre, qui consiste à financer les bons de continuité territoriale au-delà de l'aide dite simple, qui est payée par l'Etat. Ne nous demandez donc pas de prendre la responsabilité de votre propre turpitude.

Les crédits de l'aide simple ont déjà explosé au cours des trois dernières années. Au niveau national, les montants associés s'élevaient à 20,6 millions en 2011 ; ils atteignaient 28 millions en 2013. Dans ce contexte, la prétendue continuité territoriale que vous défendez ne doit pas mettre en péril les dispositifs d'aide à la mobilité qui existent pour les jeunes qui souhaitent étudier dans l'hexagone, et, de manière plus générale, pour les personnes qui désirent se former en dehors de leur département d'origine, dispositifs qui se trouvent préservés dans ce budget.

Par ailleurs, je ne suis pas choqué de ce que le Gouvernement souhaite mettre en œuvre une modulation des aides accordées en fonction des revenus : il s'agit selon moi d'une mesure de justice sociale. Cette politique ne doit pas être celle du voyage pour tous, qui serait insoutenable !

S'agissant du logement, les montants de la ligne budgétaire unique (LBU) ont été sanctuarisés. Nous nous étions battus, il y a quelques années, pour préserver cette dépense (qui recouvre notamment les aides au logement social) et empêcher son remplacement par un dispositif de défiscalisation, qui ne saurait venir qu'en complément des actions entreprises par l'Etat.

J'en viens à la question de l'emploi. Il est bien évidemment impossible d'apporter une réponse définitive aux niveaux effarants de chômage qui gangrènent nos outre-mer. Mais il serait malhonnête de ne pas reconnaître que l'Etat tend fortement la main à ces territoires qui souffrent. Les mesures d'aide aux entreprises sont très importantes, notamment au travers de la défiscalisation ; le crédit d'impôt compétitivité-emploi y sera mis en œuvre de manière particulière, avec un taux de 9 % dans deux ans et de 12 % pour les secteurs renforcés ; le crédit d'impôt-recherche (CIR) atteindra 50 % en outre-mer : il faut être capable de reconnaître ces avancées considérables.

J'ai conscience des efforts importants consentis par ce Gouvernement au titre de la solidarité entre les territoires, qui contribuent à remettre un peu d'espérance dans nos outre-mer. C'est pourquoi je ne veux pas donner l'impression à mes collègues hexagonaux de me comporter en enfant gâté : nous ne pouvons aller au-delà de ce qui est raisonnable et décent. L'outre-mer doit apparaître comme une richesse et une chance pour la France, et non au travers seulement de la main qu'il tend vers l'hexagone.

M. Alain Milon, président. – Je redonne la parole à M. Didier Robert, qui est certes président du conseil régional de La Réunion, mais qui n'en est pas moins sénateur de la République française.

M. Didier Robert, rapporteur pour avis – Lorsque j'emploie le terme « heureux » – et je crois en effet que personne ne peut l'être devant la situation économique de nos outre-mer –, je ne fais que reprendre l'autosatisfaction exprimée par la ministre elle-même, lorsqu'elle nous expliquait que, à titre tout à fait exceptionnel et dans un contexte budgétaire très contraint, le Gouvernement avait réussi à « tenir la barre ».

Il n'y a pourtant pas de quoi, en effet, se montrer satisfait du budget proposé en 2015 pour les outre-mer, tant au travers des crédits portés par cette mission que de ceux engagés au titre des politiques transversales de l'Etat. Je me contenterai de deux exemples à titre d'illustration. La défiscalisation, tout d'abord, apparaît de plus en plus comme un leurre, alors qu'il s'écoule souvent de deux à trois ans entre le moment de la délivrance d'un agrément et celui où un dossier est effectivement déposé. A La Réunion, nous avons ainsi dû renoncer en trois ans à près de 60 millions d'euros d'investissements hôteliers, en raison du retard avec lequel les agréments de Bercy nous sont parvenus : les affichages politiques ne se traduisent pas toujours concrètement. S'agissant ensuite de la formation professionnelle et l'apprentissage, tandis que le Gouvernement affiche son ambition en outre-mer au travers des maigres effectifs du SMA, il remet en question dans le même temps l'indemnité compensatrice pour l'ensemble des régions. Ce sont ainsi 60 millions d'euros qui ont été retirés aux régions dans le cadre du fonds de compensation pour l'apprentissage.

J'en viens à la continuité territoriale, car les chiffres sont têtus, mon cher collègue. Ils nous montrent tout d'abord que les montants engagés au titre de cette politique ont connu une diminution marquée en trois ans : elle représentait 55 millions d'euros en 2013, 51 millions cette année, et on nous propose 41 millions pour l'exercice à venir. Il est faux de dire, ensuite, qu'elle ne concernerait que le seul département de La Réunion. Avec un taux de population ayant utilisé un bon de continuité territoriale en 2013 de 64 pour mille, c'est bien la Martinique qui a le plus fort recours à l'ACT ; viennent ensuite La Réunion (54 pour mille) et la Guadeloupe (49 pour mille). Dans le même temps, un essor très important est constaté en Guyane et à Mayotte. S'il existe en effet des dispositifs majorés différenciés selon les régions, sur la base du volontariat, l'aide simple à la continuité territoriale accordée par l'Etat concerne donc bien l'ensemble des populations ultramarines.

Il est caricatural également de mettre en avant que des personnes à revenus élevés peuvent bénéficier de la continuité territoriale, comme l'a fait la ministre. De telles aides ne portent en aucun cas sur le budget alloué par l'Etat, qui est celui que nous examinons aujourd'hui. A La Réunion, l'intervention de l'Etat est ciblée sur les personnes ayant un quotient familial inférieur à 6 000 euros ; entre 6 000 et 11 000 euros, l'aide est prise en charge à la fois par l'Etat et par la collectivité régionale ; entre 11 000 et 26 000 euros, c'est la Région seule qui intervient, sur le fondement d'une politique qu'elle a elle-même décidée au bénéfice de la classe moyenne, et en tenant compte de la situation particulière de chacun des ménages. Deux tiers des personnes qui bénéficient d'une aide à la continuité territoriale ont un quotient familial inférieur à 11 000 euros. Les régions acceptent donc d'accompagner l'Etat sur un dispositif qui concerne leur population.

J'ai évoqué le cas de la Corse dans la présentation que je vous ai faite mais j'aurais également pu évoquer celui d'autres régions ultra-périphériques de l'Union européenne, comme les Canaries ou les Açores : pour les premières, l'Etat central intervient au titre de la continuité territoriale à hauteur de 190 millions d'euros par an, au bénéfice de tous les Canariens, et quel que soit le nombre de voyages, pour garantir une réduction du prix du titre de transport de 30 à 40 %. Il ne fait pas de

doute que ces interventions contribuent à renforcer l'unité et la cohésion nationales ; celle de l'Etat français est pourtant très en deçà de ces montants, avec en plus une participation forte des collectivités régionales.

Ce que je demande aujourd'hui, ce n'est cependant pas d'aller plus loin – je suis bien conscient de la fragilité de nos finances publiques –, mais simplement de rétablir les crédits au niveau de l'année dernière, et d'engager une évaluation objective du dispositif, en lieu et place des décisions prises de manière brutale et unilatérale par le Gouvernement.

Un dernier point sur la question de l'emploi : le Gouvernement s'était engagé, pour le Cice, sur un taux de 12 % sur l'ensemble des secteurs, et selon un calendrier qui n'était pas celui qui nous est aujourd'hui présenté. Année après année, les engagements pris se trouvent rognés.

M. Michel Vergoz. – Je ne peux pas vous laisser dire une chose pareille. Les actions mises en œuvre sont bien celles qui avaient été annoncées.

M. Didier Robert, rapporteur pour avis. – Sur les emplois aidés, le Gouvernement propose aux collectivités ultramarines une participation augmentée à hauteur de 90 %.

M. Michel Vergoz. – Ne le dites pas trop fort...

M. Didier Robert, rapporteur pour avis. – Je tiens au contraire à ce que nos collègues nous entendent sur ce point précis. Le dispositif ne fonctionne pas, à la fois parce que les responsables locaux en ont assez de recourir aux emplois aidés, dont nous sommes saturés, pour faire ce que j'appellerais de l'« occupationnel », et parce que les collectivités territoriales n'en ont tout simplement plus les moyens. On ne peut pas en même temps nous demander d'effectuer 11 milliards d'économies et d'embaucher des emplois aidés dont nous ne savons plus que faire. Je propose plutôt que l'Etat devienne employeur, et qu'il mette ensuite ces emplois à la disposition des collectivités ou des structures associatives qui en ont besoin, à budget constant.

M. Michel Vergoz. – Je m'étonne de vous entendre parler d'« occupationnel » quand nos territoires ont 30 % de chômage. Nous ne pouvons toutefois qu'espérer que des emplois seront créés, grâce notamment au soutien de la banque publique d'investissement (BPI), dans les secteurs cruciaux que constituent le secteur marchand et l'économie sociale et solidaire.

Je conclus enfin en espérant que nos collègues ne retiennent pas que, face aux difficultés socio-économiques qu'ils traversent, les territoires ultramarins ne seraient tournés que vers la continuité territoriale. Il s'agit d'un choix politique que vous avez fait mais qui n'intéresse pas les Réunionnais, qui sont confrontés à des difficultés d'un tout autre ordre, et dont nous devons faire nos priorités.

M. Didier Robert, rapporteur pour avis. – La mesure proposée sur la continuité territoriale, à travers l'amendement que je vous présente, est une mesure de justice sociale et d'égalité. Je vous propose de transférer 10 millions du programme 138 au programme 123 afin de rétablir les crédits de la continuité territoriale au niveau de 2014. Les règles budgétaires et la structure de la maquette de la mission ne me laissent pas d'autre solution que ce transfert. Je suggère

cependant une piste au Gouvernement pour augmenter ces crédits sans impacter trop fortement la dépense publique : la proportion prise en charge par le Fonds social européen (FSE) pourrait être augmentée de 70 à 85 %, ce qui lui permettrait d'effectuer des économies.

Il ne s'agit pas d'offrir un voyage gratuit à tous. Des familles réunionnaises n'ont pas vu certains de leurs membres, installés dans l'hexagone, depuis plus de 15 ans. 40 % des personnes qui ont bénéficié de l'aide à la continuité territoriale à La Réunion ont ainsi pris l'avion pour la première fois de leur vie.

La commission adopte l'amendement présenté par le rapporteur pour avis et donne un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Outre-mer ».

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS

- **L'Agence de l'outre-mer (Ladom)**
Jean-Claude Cadenet, directeur général
- **Fédération des entreprises d'outre-mer (Fedom)**
Jean-Pierre Philibert, président
Samia Karam, secrétaire générale
Philippe Mouchard, délégué général
- **Délégation générale de l'Outre-mer (Degeom)**
Thomas Degos, directeur général
Rodolphe Juy-Birmann, sous-directeur des affaires juridiques
et institutionnelles
Hervé Jonathan, sous-directeur de l'évaluation, de la prospective
et de la dépense de l'État
Mathieu Lefebvre, sous-directeur
- **Crefom (Conseil représentatif des Français d'outre-mer)**
Patrick Karam, président