

N° 167

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2015

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 2016, 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 Champion, 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 Micouveau, 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.) : 3096, 3110 à 3117 et T.A. 602

Sénat : 163 et 164 à 170 (2015-2016)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....	5
AVANT-PROPOS	7
EXPOSÉ GÉNÉRAL	9
I. TANDIS QUE LES INÉGALITÉS CONTINUENT DE SE CREUSER, UN BUDGET TRÈS EN-DEÇÀ DES IMMENSES BESOINS DES TERRITOIRES ULTRAMARINS	9
A. PLUSIEURS INDICATEURS POUR UNE SITUATION ÉCONOMIQUE, SOCIALE ET SANITAIRE TRÈS DÉGRADÉE DANS LA PLUPART DES OUTRE-MER.....	9
B. FACE À CES ENJEUX CRUCIAUX, L'ATONIE DES CRÉDITS DE LA MISSION NE LAISSE PAS ENTREVOIR LA POSSIBILITÉ D'UNE POLITIQUE RENOUVELÉE EN FAVEUR DES OUTRE-MER	11
C. UNE PARTICIPATION SUBSTANTIELLE DES OUTRE-MER A L'EFFORT DE RÉDUCTION DES DÉPENSES PUBLIQUES.....	14
D. DES DÉPENSES FISCALES DEUX FOIS SUPÉRIEURES AUX CRÉDITS PORTÉS PAR LA MISSION « OUTRE-MER » ET FAISANT L'OBJET DE FRÉQUENTES MODIFICATIONS	16
II. LE PROGRAMME « EMPLOI OUTRE-MER » EN LÉGÈRE DIMINUTION : RÉDUCTION DES EXONÉRATIONS DE COTISATIONS SOCIALES, MONTÉE EN CHARGE TRÈS PROGRESSIVE DES AIDES À LA FORMATION PROFESSIONNELLE.....	21
1. <i>Un nouveau coup de rabot sur le soutien aux entreprises</i>	<i>22</i>
a) Le recentrage des exonérations de cotisations sociales pourrait partiellement annuler les effets du CICE renforcé dans les outre-mer.....	22
b) Un rétablissement bienvenu du niveau des crédits concourant aux autres mesures en faveur des entreprises.....	24
2. <i>La lente montée en charge du service militaire adapté (SMA), un renforcement de la formation en mobilité.....</i>	<i>25</i>
a) Un nouveau report de l'objectif « SMA 6000 »	25
b) Vers une montée en puissance de la formation professionnelle en mobilité ?	26
c) Stabilité des autres crédits relatifs à la formation professionnelle	28
III. LE PROGRAMME « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER » : LA PERMANENCE DES INSUFFISANCES EN MATIÈRE DE LOGEMENT, UN EFFONDREMENT DU RECOURS À LA CONTINUITÉ TERRITORIALE.....	29
1. <i>Les crédits de l'action « Logement » : des moyens qui ne semblent pas à la hauteur des ambitions affichées par le Gouvernement.....</i>	<i>30</i>
2. <i>L'aménagement du territoire : des crédits de paiement en légère hausse pour la poursuite de la politique contractuelle</i>	<i>32</i>

3. <i>La continuité territoriale : chute spectaculaire de l'ACT et mise en place d'une aide à la continuité funéraire</i>	33
a) Une nouvelle baisse des crédits de l'ACT pour une légère augmentation des crédits dédiés à la formation professionnelle	33
b) Un effondrement du recours à l'ACT, une hausse modeste des dispositifs de formation professionnelle	36
4. <i>Une légère augmentation des crédits du fonds exceptionnel d'investissement</i>	38
5. <i>L'action sanitaire et sociale : un effort de solidarité avec la Polynésie française</i>	39
6. <i>Les autres actions du programme</i>	40
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	41
• <i>Article 57 quinquies [nouveau] (art. L. 2573-54-1 et L. 6500 du code général des collectivités territoriales) Fixation du montant de la dotation globale d'autonomie de la Polynésie française pour 2016</i>	41
TRAVAUX DE LA COMMISSION	43
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS	49

LES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Pour 2015, les crédits de la mission « Outre-mer » s'élèveront à **2,06 milliards d'euros**, soit une quasi-stabilité par rapport à l'année 2014. D'une manière plus générale, votre commission relève que l'évolution des crédits de la mission est à l'arrêt sur les trois dernières années.

La dépense budgétaire globale de l'Etat en direction des territoires ultramarins connaîtra en revanche une très légère hausse, les crédits transversaux bénéficiant aux outre-mer s'établissant à 14,6 milliards d'euros.

Par la voix de son rapporteur pour avis, la commission des affaires sociales, tout en reconnaissant que les crédits de la mission faisaient l'objet d'une certaine préservation dans le contexte contraint des finances publiques, a constaté que **l'atonie de l'effort financier de l'Etat envers les outre-mer ne suffirait pas à couvrir l'immensité des besoins de ces territoires.**

Ses réserves portent tout d'abord sur le **manque de lisibilité des différentes politiques de défiscalisation**, en dépit de la nécessité de leur rationalisation, s'agissant notamment des exonérations de cotisations sociales patronales.

Comme l'année précédente, elle s'est par ailleurs inquiétée, face à la situation dégradée de l'habitat dans la plupart des outre-mer, de **l'insuffisance des moyens dédiés au logement** ; elle s'est également interrogée quant à leur large orientation vers la construction neuve, au détriment des opérations de réhabilitation.

S'agissant de la politique de continuité territoriale, elle a constaté **la chute brutale du recours à l'aide « tous publics »**, conséquence de la mise en œuvre de la réforme qui avait suscité l'inquiétude du Sénat l'an passé. Elle a par ailleurs **salué la mise en place d'une aide à la continuité funéraire.**

Elle a enfin pris acte du report à l'année 2017 du programme « SMA 6 000 », et se montrera attentive à la réalisation de cet objectif.

À l'issue de ces constats, **la commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Outre-mer »** ainsi qu'à celle de l'article 57 *quinquies* rattaché.

Mesdames, Messieurs,

Malgré la persistance d'une situation économique, sociale et sanitaire dégradée dans l'ensemble des territoires ultramarins, les moyens dédiés à la mission « Outre-mer » n'évoluent plus depuis trois ans. Avec 2,06 milliards d'euros prévus en crédits de paiement, le budget de la mission est en stagnation depuis 2014.

S'il faut reconnaître que ces moyens sont au moins préservés dans le contexte contraint des finances publiques, l'on ne peut que constater qu'à l'atonie budgétaire répond celle de la politique menée sur ces territoires, qui ne prend pas la mesure des grands défis des outre-mer.

En premier lieu, les différentes politiques de défiscalisation, indispensables à la survie économique des outre-mer, font l'objet de mesures de rationalisation qui se traduisent par des coups de rabots successifs, sans que la lisibilité globale de ces dispositifs ne soit améliorée.

Malgré la mise en place d'un plan spécifique, les mesures relatives au logement continuent par ailleurs de souffrir d'un manque criant de moyens. En particulier, la faiblesse des crédits dédiés à la réhabilitation ne permet pas de lutter contre l'habitat indigne, qui demeure trop répandu dans les territoires ultramarins.

Ainsi qu'il était prévisible, la réforme des conditions d'éligibilité à l'aide à la continuité territoriale a entraîné un effondrement du recours à l'aide « tous publics », confirmant la remise en cause d'une politique qui constitue pourtant la traduction des principes d'égalité des droits, de solidarité nationale et d'unité de la République entre l'hexagone et les outre-mer. Je salue pour autant la mise en place d'une aide à la continuité funéraire, dont l'évolution devra être attentivement observée au cours des prochaines années.

S'agissant enfin de la formation des jeunes, je prends acte du report à 2017 de l'objectif « SMA 6 000 », qui ne permettra pas en tout état de cause de répondre à l'immensité des besoins de formation de nos jeunes ultramarins.

C'est donc sans réel enthousiasme que votre rapporteur pour avis vous propose de donner un avis favorable à ce budget, qui lui semble n'avoir aucune autre ambition que celle de continuer à garantir un niveau minimal de ressources aux outre-mer. En aucun cas il ne propose une politique de nature à encourager l'investissement et l'emploi dans des territoires qui en ont pourtant tant besoin, et qui seule pourrait permettre de parvenir à une véritable égalité des chances dans l'ensemble de la République.

I. TANDIS QUE LES INÉGALITÉS CONTINUENT DE SE CREUSER, UN BUDGET TRÈS EN-DEÇÀ DES IMMENSES BESOINS DES TERRITOIRES ULTRAMARINS

A. PLUSIEURS INDICATEURS POUR UNE SITUATION ÉCONOMIQUE, SOCIALE ET SANITAIRE TRÈS DÉGRADÉE DANS LA PLUPART DES OUTRE-MER

Si le souvenir des vagues d'explosion sociale de 2009 tend à s'éloigner dans l'hexagone, les causes de ces intenses mouvements de protestation demeurent cependant bien présentes dans les territoires ultramarins. **Sur l'ensemble des sujets qui intéressent la commission des affaires sociales, les indicateurs apparaissent en effet durablement dégradés.**

Plus inquiétant encore, il semble que le sombre constat d'un « rattrapage en panne », dressé par le rapport présenté en juillet 2014 par nos collègues Eric Doligé et Michel Vergoz au nom de la délégation sénatoriale à l'outre-mer¹, reste pleinement d'actualité : comme l'an passé, votre rapporteur ne peut que souligner que **le mouvement de résorption des inégalités avec l'hexagone présente un inquiétant ralentissement**. Il rappelle que cette évolution 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 continue à s'établir à 20 ans en moyenne, et atteint jusqu'à 28 ans pour la Polynésie française.

• Le premier de ces indicateurs est celui des **taux de chômage**, qui, malgré une certaine embellie dans quelques zones, continuent de culminer à des niveaux insoutenables dans la plupart des territoires ultramarins.

Selon l'enquête emploi pour l'année 2014, les taux de chômage constatés dans les Dom² atteignent en effet **plus du double de celui relevé dans l'hexagone**. Ils s'élèvent ainsi à 23,7 % en Guadeloupe, 19,4 % en Martinique, 22,3 % en Guyane, 26,8 % à La Réunion et 19,5 % à Mayotte, contre 10,1 % en France métropolitaine.

Ces taux annuels masquent cependant **une évolution contrastée selon les territoires** : ainsi, en Guadeloupe, en Guyane et à La Réunion, le niveau du chômage a baissé en un an respectivement de -2,5, -3,4 et -2,2 points en un an, tandis qu'il a respectivement augmenté de un et de deux points en Guyane et à Mayotte.

¹ « 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.

² Taux de chômage mesurés annuellement par l'enquête emploi.

Votre rapporteur **s'inquiète plus particulièrement du niveau du chômage des jeunes**, qui représente également bien souvent le double du taux hexagonal (23,9 % en 2014). Si une évolution positive a certes pu être relevée entre 2014 et 2015, les jeunes ultramarins demeurent en effet bien trop nombreux à ne disposer d'aucune réelle perspective d'avenir : 56,7 % (soit - 3,4 points par rapport à 2014) des 15-24 ans sont ainsi au chômage en Guadeloupe, 50,6 % en Martinique (soit - 17,6 points), 40 % en Guyane (- 4,8 points), 54,4 % à La Réunion (- 4,2 points) et 37,4 % à Mayotte.

- Les **niveaux de richesse par habitant** constituent un deuxième indicateur très révélateur des écarts qui continuent de se creuser entre la France hexagonale et les outre-mer.

En légère augmentation par rapport aux années précédentes, l'écart par rapport au PIB par habitant mesuré dans l'hexagone est de 31 et 38 % respectivement pour la Martinique et la Guadeloupe, 40 % pour La Réunion, 51 % pour la Guyane et 75 % à Mayotte.

- Les **taux d'allocataires des différentes prestations sociales** permettent par ailleurs de mesurer la pauvreté et la précarité des populations ultramarines.

Pour l'ensemble des prestations, on compte 70,2 % d'allocataires dans l'ensemble des Dom, contre 42,9 % dans l'hexagone.

S'agissant plus particulièrement de la CMU-C et du RSA, les Dom, qui ne regroupent que 2,8 % du total de la population nationale, représentent respectivement 11,9 % et 10 % de leurs bénéficiaires.

- Cette situation économique dégradée s'accompagne d'une **situation sanitaire inquiétante**, ainsi que l'a relevé la Cour des comptes dans son rapport thématique de juin 2014¹. Celui-ci a mis en lumière les spécificités de la situation sanitaire dans les territoires ultramarins, mais également le caractère d'urgence attaché à la résolution de ces enjeux.

Les territoires ultramarins **cumulent en effet les difficultés, avec des risques spécifiques importants dans un contexte socio-économique dégradé**. La Cour relève en particulier la présence d'agents infectieux spécifiques (épidémies de chikungunya et de zika), de pathologies rares ou peu fréquentes dans l'hexagone (leptospirose, résurgence de la tuberculose et des hépatites), la prévalence des maladies chroniques (en particulier le diabète et l'hypertension artérielle, associés à la prévalence du surpoids et de l'obésité, mais aussi le Sida) et enfin certains risques environnementaux (chlordécone aux Antilles, notamment).

Les différents territoires ultramarins présentent cependant **une situation très contrastée**. Tandis que La Réunion et les Antilles sont dans une « *dynamique de convergence* » avec l'hexagone, la Guyane et Mayotte, notamment, font face à des « *retards importants* ». Ainsi, le taux de mortalité

¹ Cour des comptes, « La santé dans les outre-mer. Une responsabilité de la République », rapport public thématique, juin 2014.

infantile, qui s'établissait à 3,3 pour mille dans l'hexagone en 2012, atteignait à la même date 8,5 à La Réunion, 9,9 en Guadeloupe et jusqu'à 16,1 à Mayotte.

La Cour relève ensuite que face à ces risques et déterminants de santé spécifiques, **l'organisation du système de santé demeure « à la peine »** sur ces territoires, entravant l'efficacité des prises en charge. Les problèmes rencontrés dans l'hexagone s'y manifestent en effet de manière aiguë. En particulier, **les problèmes de répartition des professionnels de santé**, aggravés par l'insularité, y prennent une acuité particulière, rendant parfois très difficile l'accès aux soins ambulatoires et entraînant la saturation des urgences hospitalières. **L'hospitalocentrisme** y est de ce fait très prononcé, avec de grands ensembles hospitaliers souffrant d'une gestion hasardeuse et concentrant des investissements souvent mal maîtrisés.

Votre rapporteur souligne que l'importance de ces enjeux a été largement mise en évidence dans le cadre du débat sur la loi de santé, avec notamment plusieurs amendements portant sur les lacunes de l'information statistique. La question devra nécessairement faire l'objet de travaux approfondis et de solutions rapides et concrètes au cours des prochains mois. À cet égard, votre commission se montrera particulièrement attentive à la définition et à la mise en œuvre de la stratégie de santé pour les outre-mer, actuellement en cours d'élaboration au niveau interministériel.

B. FACE À CES ENJEUX CRUCIAUX, L'ATONIE DES CRÉDITS DE LA MISSION NE LAISSE PAS ENTREVOIR LA POSSIBILITÉ D'UNE POLITIQUE RENOUVELÉE EN FAVEUR DES OUTRE-MER

Alors que le mouvement de rattrapage des outre-mer par rapport à l'hexagone est ainsi globalement en panne, **l'effort financier de l'État en direction de ces territoires connaît cette année encore une parfaite atonie**. De manière générale, la structure de la mission comme le montant des crédits associés connaissent une certaine stagnation depuis les dernières années.

- En 2016, les crédits de la mission « Outre-mer » devaient s'élever, en application du présent projet de loi, à **2,08 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et **2,06 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**, soit respectivement une diminution de **-0,6 %** et une augmentation de **+0,1 %** à périmètre courant par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2015.

Si l'on ne peut que reconnaître que la mission « Outre-mer » font partie des rares dont les crédits ont été préservés dans le contexte budgétaire contraint, il faut également souligner que **l'évolution de ses crédits est à l'arrêt sur les trois dernières années**.

Après une augmentation notable des crédits dans la LFI pour 2013 (+ 4,5 % en AE et + 5 % en CP par rapport à 2012), la décélération est sensible depuis lors, avec -1,9 % et + 1,05 % en 2013, -2,4 % et + 0,3 % en 2015 et -0,6 % et + 0,06 % cette année. Au total, s'il existe en effet un effort financier en direction des outre-mer dans le contexte dégradé des finances publiques, cet effort ne peut qu'être qualifié de **minimal**.

Surtout, votre rapporteur souligne que la réduction du niveau des autorisations d'engagement sur les trois dernières années signe **un retrait de l'effort d'investissement de l'Etat sur ces territoires**, ce qui ne peut que constituer un signal négatif pour l'avenir.

Figure n° 1 : Évolution prévue des crédits de la mission Outre-mer entre 2015 et 2016

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2015	PLF 2016	Évolution	LFI 2015	PLF 2016	Évolution
Mission « Outre-mer »	2 093	2 080	- 0,63 %	2 062	2 063	+ 0,06 %
Programme 138 Emploi outre-mer	1 392	1 361	- 2,21 %	1 379	1 361	- 1,25 %
Programme 123 Conditions de vie outre-mer	701	719	+ 2,51 %	684	702	+ 2,70 %

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 **0,51 % 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 politiques publiques et collectivités françaises. Ces crédits, détaillés dans un document de politique transversale (DPT) 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 2016, l'effort budgétaire global pour les outre-mer s'élève à **14,5 milliards d'euros en AE et 14,6 milliards en CP**, soit un montant en légère augmentation par rapport aux années précédentes (14,1 milliards en AE comme en CP dans la LFI pour 2015, et 14,2 milliards en AE comme en CP pour le budget 2014 exécuté).

¹ 85 programmes relevant de 27 missions.

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 dans le cadre du débat parlementaire. 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 (3,93 milliards d'euros), le rapport est de 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° 2 : Évolution des crédits de paiement de la mission « Outre-mer » depuis 2014

		en euros				
		Exécution 2014	LFI 2015	PLF 2016	Evolution 2014/2016	Evolution 2015/2016
P 138	Action n° 1	1 129 479 524	1 136 687 331	1 110 953 258	-1,6%	-2,3%
	Action n° 2	238 488 642	239 176 817	247 956 763	4,0%	3,7%
	Action n° 3	2 730 727	2 745 377	2 444 763	-10,5%	-10,9%
	Total	1 370 698 893	1 378 609 525	1 361 354 784	-0,7%	-1,3%
P123	Action n° 1	228 596 147	243 688 461	234 668 057	2,7%	-3,7%
	Action n° 2	153 535 563	170 678 001	176 665 332	15,1%	3,5%
	Action n° 3	68 510 669	41 152 875	43 248 914	-36,9%	5,1%
	Action n° 4	10 403 381	8 964 500	17 750 000	70,6%	98,0%
	Action n° 6	174 322 808	182 680 416	189 127 333	8,5%	3,5%
	Action n° 7	972 675	1 000 000	1 000 000	2,8%	0,0%
	Action n° 8	24 382 803	25 744 559	27 851 111	14,2%	8,2%
	Action n° 9	6 722 683	9 638 420	11 681 962	73,8%	21,2%
	Total	667 446 729	683 547 232	701 992 709	5,2%	2,7%
Total de la r	2 038 145 622	2 062 156 757	2 063 347 493	1,2%	0,1%	

Source : Projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2015 et rapport annuel de performances pour 2014

Les crédits de paiement relevant de l'action « **Soutien aux entreprises** », qui représente plus de la moitié des crédits de la mission (54 %), connaissent une diminution de -2,3 %, et une baisse globale de près de 10 % depuis l'exécution 2013. Votre rapporteur souligne que cette baisse est d'autant plus notable qu'elle s'exerce sur des montants très élevés.

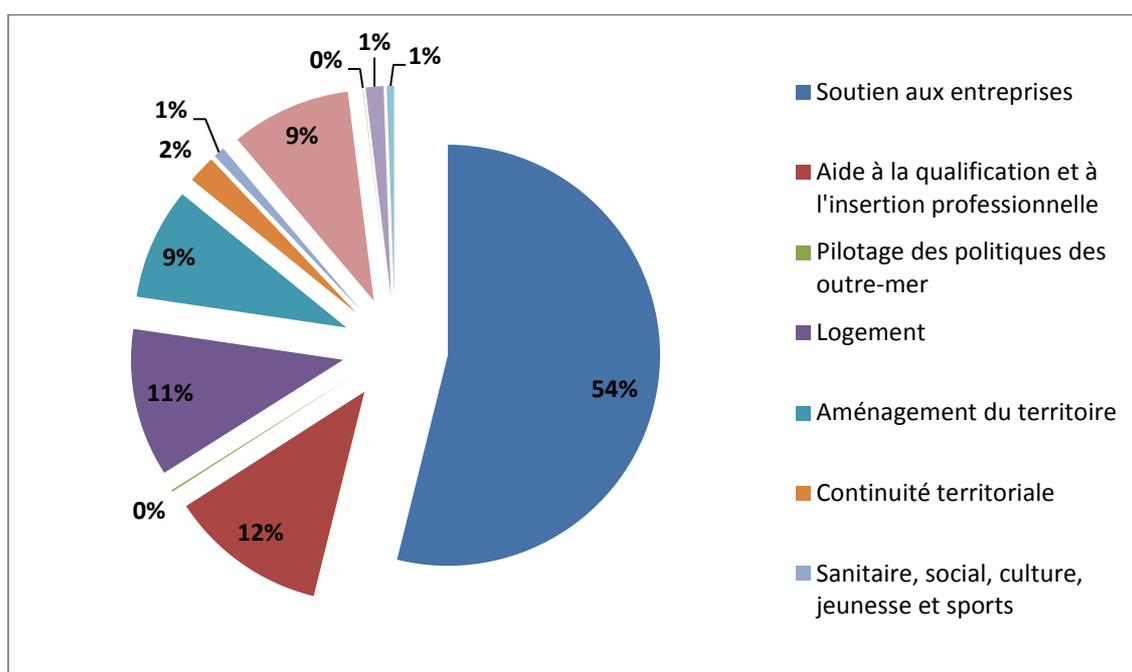
L'action « **Aide à l'insertion et à la qualification professionnelles** » (12 % des crédits de la mission) enregistre une hausse de 3,7 % en 2016 et de 4 % depuis 2014.

Les crédits de paiement de l'action « **Logement** » (11 %) sont en **baisse de 3,7 %** par rapport au montant initialement fixé dans la loi de finances pour 2015. Sur la période 2014-2016, les crédits associés sont cependant en légère hausse, de l'ordre de 3 %.

L'action retraçant les crédits de la « **continuité territoriale** » connaît cette année une légère hausse de 5,1 %, due à la mise en place d'une nouvelle politique de continuité funéraire, qui ne doit pas faire oublier que **cette ligne budgétaire a diminué de près de 40 % depuis 2014 (- 36,9 %)**.

La hausse certes soutenue des crédits associés aux politiques sanitaires, sociales, de la culture, de la jeunesse et des sports (+ 98 %) et d'appui à l'accès aux financements bancaires (+ 21,2 %) s'exerce sur des crédits d'un montant relativement faible à l'échelle de la mission.

Figure n° 3 : Répartition des crédits de la mission « Outre-mer »



Source : Commission des affaires sociales

C. UNE PARTICIPATION SUBSTANTIELLE DES OUTRE-MER A L'EFFORT DE RÉDUCTION DES DÉPENSES PUBLIQUES

Malgré la stabilité des crédits associés à la présente mission, il est permis de considérer, sous plusieurs aspects, que les outre-mer participent largement à l'effort de maîtrise des finances publiques.

- Il apparaît en premier lieu que **le niveau de dépenses pour l'année 2016 sera sensiblement inférieur aux montants prévus dans le cadre de la programmation triennale pour les années 2015 à 2017.**

Le plafond des crédits de paiement de la mission « Outre-mer », hors contributions de l'Etat au compte d'affectation spéciale (CAS) Pensions, a en effet été fixé à 2,062 milliards d'euros pour 2016 par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2014 à 2019¹.

Avec 2,018 milliards d'euros prévus en crédits de paiement, le budget de la mission « Outre-mer » pour 2016 non seulement respecte ce plafond, mais encore lui est inférieur de 44 millions.

Figure n° 4 : Plafond des crédits de paiement de la mission « Outre-mer » pour les années 2015 à 2017 (LPFP 2014)*

(en millions d'euros)

	2015 (LFI)	2016 (LPFP)	2016 (PLF)	2017 (LPFP)
<i>Plafond des crédits de paiement</i>	2 017	2 062	2 018	2 104

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

** hors contributions de l'Etat au CAS pensions*

Il est à noter qu'une augmentation légère des crédits est prévue pour 2017, de l'ordre de 86 millions d'euros. Votre commission se montrera attentive à la traduction concrète de cette programmation.

- Votre rapporteur souligne avec satisfaction, en deuxième lieu, que l'effort de réduction des dépenses se traduit notamment dans **la maîtrise des crédits associés aux dépenses courantes du ministère**.

Ces crédits connaîtront cette année une **baisse de près de 11 %**, dans le cadre d'une réduction globale du même ordre depuis 2014. Cette diminution a été permise, selon les informations figurant dans les projets annuels de performance (PAP) de la mission, par 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) – la norme commune de productivité appliquée à l'ensemble des ministères et à leurs opérateurs étant appliquée à la subvention pour charges de service public versée à Ladom, qui constitue le seul opérateur de la mission.

Il est à noter que les crédits de soutien de la mission sont portés par deux programmes : d'une part, le programme 130 dans le cadre de son action n° 03 ; d'autre part, le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur ». Depuis 2013 et la création du ministère des outre-mer (MOM) comme ministère de plein exercice, une partie des crédits de fonctionnement auparavant portés par le programme 216 ont été transférés à la présente mission. Ainsi, s'agissant des crédits non transférés – qui font l'objet d'une convention de gestion passée entre le MOM et le ministère de l'Intérieur -, la prise en charge par ce dernier des fonctions support permet de conserver une part de mutualisation des dépenses et d'assurer des économies d'échelle.

¹ Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

- Votre rapporteur rappelle enfin que, au cours des dernières années, la mission « Outre-mer » a très largement contribué à l'effort général de redressement des finances publiques, par le biais de **baisses notables de crédits sur plusieurs politiques**. Deux politiques ont été particulièrement concernées.

En premier lieu, l'action relative au « *Soutien aux entreprises* » a vu, d'une part, la suppression de l'aide à la rénovation hôtelière dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2015, et, d'autre part et plus largement, **deux coups de rabot successifs sur les exonérations de cotisations sociales patronales** qui bénéficient à certaines entreprises ultramarines. Le recentrement sur les bas et moyens salaires, opéré pour 2014 dans le cadre de la loi de finances et pour 2016 dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale, se traduit au total par une baisse globale des crédits associés.

En second lieu, l'action relative à la « *continuité territoriale* » a fait l'objet d'une **réforme importante** l'an passé (limitation du droit au recours à l'aide à la continuité territoriale dans le temps et révision des plafonds d'aide), qui se traduit par une baisse très sensible des crédits associés.

D. DES DÉPENSES FISCALES DEUX FOIS SUPÉRIEURES AUX CRÉDITS PORTÉS PAR LA MISSION « OUTRE-MER » ET FAISANT L'OBJET DE FRÉQUENTES MODIFICATIONS

- 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 **3,927 milliards d'euros en 2016**. Ce montant vient après 3,905 milliards pour 2014 et 3,943 milliards pour 2014, soit une relative **stabilité** des crédits associés.

Plus de la moitié de la dépense fiscale réalisée dans les Dom résulte des dispositifs relatifs à la TVA. En particulier, 1,37 milliard d'euros de dépenses sont imputables aux taux minorés de TVA¹ ; il est à noter que cette dépense est en progression légère mais régulière (1,33 milliard en 2014 et 1,34 en 2015).

Les dispositifs d'incitation fiscale à l'investissement dans les outre-mer, s'agissant en particulier de l'investissement productif et du logement social, représentent également une part importante des dépenses fiscales.

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.

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 %.

- Votre rapporteur rappelle cette année encore cette évidence qui doit cependant, semble-t-il, être régulièrement réaffirmée : **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. Dans le budget qui nous est ici présenté, les dépenses fiscales représentent **près du double des crédits inscrits en dépenses**. 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.

- Votre rapporteur relève que ces dépenses font l'objet de **modifications législatives régulières** : 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, avant l'article 43 du présent projet de loi, sont venus successivement aménager les dispositifs de dépenses fiscales ultramarines.

L'entrée en vigueur de ces différentes adaptations apparaît parfois erratique. Ainsi, les importantes dispositions de l'article 21 de la LFI pour 2014 – qui ont partiellement substitué 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 – ne sont appliquées que depuis le 1^{er} janvier 2015, du fait du délai dû aux travaux d'analyse menés par la Commission européenne sur leur conformité avec le droit communautaire.

En outre, si l'article 43 du présent projet de loi permet de lever certaines interrogations jusqu'au 31 décembre 2017, la question du devenir des aides concernées après cette date, notamment dans le champ du logement social, reste entière.

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

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.

Figure n° 5 : Principales modifications législatives intervenues en matière de dépenses fiscales depuis 2009

Loi	Articles du CGI visés	Modification apportée
2009-594 du 27/05/2009	article 295-A du CGI	limitation du dispositif de la TVA NPR aux seuls biens d'investissement neufs
2010-1657 du 29/12/2010	articles 199 undecies B et 217 undecies du CGI : aide fiscale à l'investissement productif outre-mer	exclusion des installations de production d'électricité utilisant l'énergie radiative du soleil du champ d'application du dispositif d'aide à l'investissement productif
2010-1657 du 29/12/2010	article 199 undecies B du CGI	diminution du taux de réduction d'impôt accordé au contribuable dans le cadre de l'aide à l'investissement productif, avec une augmentation du taux de rétrocession, et une diminution du montant plafond d'avantage fiscal à l'impôt sur le revenu
2010-1657 du 29/12/2010	article 199 undecies A du CGI	diminution du taux d'avantage pour le dispositif d'aide à l'investissement dans le secteur du logement (hors social)
2011-1977 du 28/12/2011	article 217 bis du CGI (abattement du tiers à l'impôt sur les sociétés)	suppression du dispositif d'abattement
2011-1977 du 28/12/2011	article 199 undecies B du CGI	diminution du taux de réduction d'impôt accordé au contribuable dans le cadre de l'aide à l'investissement productif, et du montant plafond de l'avantage fiscal à l'impôt sur le revenu, sans modification du taux de rétrocession
2011-1977 du 28/12/2011	article 199 undecies A du CGI	diminution du taux d'avantage pour le dispositif d'aide à l'investissement dans le secteur du logement (hors social)
2010-1657 du 29/12/2010	article 199 undecies D du CGI	Diminution (« rabet ») du plafond annuel d'imputation des réductions d'impôt dans le cadre d'investissements relevant du logement (hors social), du secteur productif et du logement locatif social
2011-1977 du 28/12/2011	article 199 undecies D du CGI	Diminution (« rabet ») du plafond annuel d'imputation des réductions d'impôt dans le cadre d'investissements relevant du logement (hors social) et du secteur productif
2012-1509 du 29/12/12	article 200-OA du CGI	diminution (« rabet ») du plafond global des avantages fiscaux
2013-1278 du 29/12/2013 (article 21)	articles 199 undecies B, 199 undecies C, 217 undecies, 217 duodecies, 244 quater W et 244 quater X du CGI	<ul style="list-style-type: none"> - suppression de la défiscalisation en matière productif pour les entreprises avec un CA > 20 millions d'euros et création d'un crédit d'impôt - création d'un crédit d'impôt optionnel pour le logement social - augmentation des taux de rétrocession (investissement productif et logement social) - obligation de financement des logements sociaux par une subvention publique à hauteur d'une fraction minimale de 5% - programmation pluri-annuelle par territoire de la construction de logements sociaux - restriction de l'aide fiscale dans le secteur des concessions de services publics aux seuls biens immobilisés plus de 5 ans - encadrement des investissements de renouvellement (déduction de la base éligible de la valeur du bien remplacé) - exclusion des véhicules soumis à la taxe sur les véhicules de sociétés non strictement indispensables à l'exploitation

Source : Réponses aux questionnaires budgétaires

Dans ces conditions, ces réformes répétées et rapprochées posent **la question de la visibilité** de l'évolution de ces dispositifs pour les investisseurs, qui conditionne largement leur efficacité. Si l'on peut comprendre la nécessité de procéder à une rationalisation de mécanismes souvent complexes, ainsi que de participer à l'effort de rétablissement des comptes publics, cela ne peut se faire au prix de la dégradation de l'attractivité des territoires ultramarins.

Figure n° 6 : Principales dépenses fiscales de la mission « Outre-mer »*(en millions d'euros)*

	2014	2015	2016
Dépenses fiscales sur impôts d'Etat contribuant au programme « Emploi outre-mer »	368	368	355
<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>	180	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 bénéficiaires des entreprises provenant d'exploitations situées dans les Dom</i>	88	88	75
Dépenses fiscales sur impôts d'Etat contribuant au programme « Conditions de vie outre-mer »	3 521	3 481	3 515
<i>dont régime spécifique de TVA dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion</i>	1 330	1 340	1 370
<i>dont exclusion des Dom du champ d'application de la taxe intérieure de consommation applicable aux carburants</i>	750	828	866
<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>	372	380	380
<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>	313	300	300
<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>	222	185	150
<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>	170	170	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>	284	205	nc
Dépenses fiscales sur impôts locaux, prises en charge par l'Etat, contribuant au programme « Conditions de vie outre-mer »	54	56	57
TOTAL DES DEPENSES FISCALES	3 943	3 905	3 927

Source : *Projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2016*

II. LE PROGRAMME « EMPLOI OUTRE-MER » EN LÉGÈRE DIMINUTION : RÉDUCTION DES EXONÉRATIONS DE COTISATIONS SOCIALES, MONTÉE EN CHARGE TRÈS PROGRESSIVE DES AIDES À LA FORMATION PROFESSIONNELLE

En 2016, les crédits du programme 138 « *Emploi outre-mer* » s'élèveront à **1,361 milliard d'euros en AE comme en CP**, soit **une légère diminution (- 2,21 % et - 1,25 %)** par rapport à 2015. Il est à noter que cette baisse de crédits, pour légère qu'elle soit, porte sur des montants très importants au regard de la maquette de la mission, et qu'elle poursuit en l'accentuant le mouvement de baisse engagé l'an passé (qui avait vu une diminution respectivement de - 0,7 % et de - 0,5 %).

Ce programme recouvre principalement les crédits de l'action « *Soutien aux entreprises* », qui représentent 82 % du montant prévu pour le programme. Les crédits associés connaissent une diminution de 26 millions par rapport à 2015, conséquence principalement de la nouvelle réforme prévue par l'article 9 du PLFSS pour 2016, qui vise à recentrer les exonérations de cotisations sociales patronales sur les bas salaires et le secteur renforcé.

L'action « *Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle* » bénéficie en revanche d'une légère augmentation de crédits en CP (+ 3,67 %), tandis que les AE sont en diminution (- 2,20 %). Cette évolution résulte de la poursuite de la montée en charge du service militaire adapté (SMA), pour lequel des investissements lourds, notamment immobiliers, avaient été engagés au cours des années passées.

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 de plus de 10 % des crédits associés.

Figure n° 7 : Évolution des crédits du programme 138 « Emploi outre-mer »

(arrondi en millions d'euros)

Action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2015	PLF 2016	Évolution	LFI 2015	PLF 2016	Évolution
01 Soutien aux entreprises	1 136	1 111	- 2,20 %	1 137	1 111	- 2,26 %
02 Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle	253	247	- 2,20 %	239	248	+ 3,67 %
03 Pilotage des politiques des outre-mer	2,7	2,4	- 11 %	2,7	2,4	- 11 %
Total du programme	1 392	1 361	- 2,21 %	1 379	1 361	- 1,25 %

Source : Commission des affaires sociales du Sénat

1. Un nouveau coup de rabot sur le soutien aux entreprises

a) *Le recentrage des exonérations de cotisations sociales pourrait partiellement annuler les effets du CICE renforcé dans les outre-mer*

• Les Dom, Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon bénéficient depuis 1994 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 aux 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. Pour l'année 2016, un montant de **1,1 milliard d'euros** est prévu en AE comme en CP.

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 ultramarines³.

En dernier lieu, l'article 130 de la LFI 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. Cette dernière réforme visait en outre à tirer les conséquences de la mise en œuvre du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) dans les entreprises ultramarines⁴. Sans revenir sur l'équilibre général du dispositif, la LFI pour 2014 a abaissé les plafonds salariaux servant de base au calcul des exonérations pour chaque catégorie d'entreprise concernée⁵. Selon les informations qui figuraient 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.

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 Les secteurs d'activité éligibles sont les suivants : comptabilité, conseil aux entreprises, ingénierie ou études techniques à destination des entreprises, recherche et développement ou technologies de l'information et de la communication.

⁴ Au taux de 9 % à compter du 1^{er} janvier 2016, contre 6 % dans l'hexagone.

⁵ Cette réforme ne concernait pas les entreprises situées à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Cette année, le choix a été fait d'opérer la réforme dans le cadre de **l'article 9 du PLFSS pour 2016**. Ce n'est donc que la traduction financière concrète de cette modification qui est donnée à voir dans le cadre de la présente mission, à travers l'évolution du montant des compensations de l'Etat à la sécurité sociale, et non le contenu de la réforme elle-même.

Votre rapporteur se borne donc à souligner que cette réforme s'inscrit dans la même logique que celle conduite en 2014, avec de simples modifications de seuils qui ne reviennent ni sur l'assiette des cotisations concernées, ni sur le périmètre des entreprises et secteurs d'activité bénéficiaires. Aux termes de l'étude d'impact annexée au PLFSS, deux objectifs sont ainsi poursuivis : il s'agit, d'une part, de maîtriser la dépense afin de garantir la pérennité du dispositif ; il s'agit ensuite de tirer les conséquences des conclusions d'une récente mission IGF-Igas¹ et de réorienter les aides accordées sur les niveaux de salaire pour lesquels elles auraient le plus fort impact. La réforme permettrait d'économiser 75 millions d'euros chaque année.

Figure n° 8 : Impact de la réforme prévue par l'article 9 du PLFSS pour 2016 sur les différents seuils d'exonération applicables aux entreprises ultramarines

		Droit en vigueur	Réforme
Entreprises de moins de 11 salariés	<i>Seuil</i>	1,4	1,4
	<i>Palier</i>	2,2	2
	<i>Plafond</i>	3,8	3
Entreprises de moins de 11 salariés éligibles au CICE	<i>Seuil</i>	1,4	1,4
	<i>Palier</i>	1,8	1,6
	<i>Plafond</i>	2,8	2,3
Entreprises bénéficiant du dispositif de droit commun	<i>Seuil</i>	1,4	1,4
	<i>Palier</i>	1,4	1,4
	<i>Plafond</i>	3,8	3
Entreprises bénéficiant du dispositif de droit commun éligibles au CICE	<i>Seuil</i>	1,4	1,3
	<i>Palier</i>	1,4	1,3
	<i>Plafond</i>	2,6	2
Entreprises bénéficiant du dispositif renforcé	<i>Seuil</i>	1,6	1,7
	<i>Palier</i>	2,5	2,5
	<i>Plafond</i>	4,5	4,5
Entreprises bénéficiant du dispositif renforcé éligibles au CICE	<i>Seuil</i>	1,6	1,7
	<i>Palier</i>	2	2,5
	<i>Plafond</i>	3	3,5

Source : Évaluation préalable annexée au PLFSS pour 2016

Cette réforme appelle trois séries d'observations de la part de votre rapporteur.

¹ Inspection générale des finances (IGF) et inspection générale des affaires sociales (Igas), rapport conjoint de juin 2015 portant revue de dépenses sur les exonérations et exemptions de charges sociales spécifiques.

Il relève tout d'abord la **faible lisibilité des différents dispositifs d'exonération applicables aux entreprises ultramarines**, conséquence des différentes réformes en cours d'élaboration ou d'application. Différentes mesures applicables à ces entreprises ont en effet été prises par ailleurs dans le cadre du pacte de responsabilité : d'une part, la baisse des cotisations employeur famille ; d'autre part, la montée en charge des taux majorés du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE). Or, pour la plupart des entreprises ultramarines hors secteur renforcé, la présente réforme viendra réduire le montant des exonérations globales de cotisations sociales. En d'autres termes, l'Etat semble ici reprendre d'une main ce qu'il donne de l'autre, qui plus est dans le cadre d'une « tuyauterie » particulièrement complexe.

Il s'interroge ensuite sur le choix visant à faire porter cette réforme par le PLFSS, quand elle figurait en 2013 dans le PLF. Si les dispositions en cause ont naturellement toute leur place dans le cadre du PLFSS, ce déplacement pose la question du suivi parlementaire d'un dispositif aussi important pour les outre-mer, dans la mesure où ce sont deux commissions différentes qui ont été appelées à se prononcer dans le cadre de ces différents textes financiers.

Enfin, le recentrage sur les bas salaires peut faire craindre le développement d'une forme de **trappe à bas salaires**, quand tout devrait au contraire être fait pour favoriser l'emploi qualifié dans les outre-mer, et notamment l'embauche de jeunes ultramarins diplômés.

- 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 régulière diminution, il se maintient à des niveaux élevés : 67 millions en 2014 (contre 77 millions en 2012 et 75,5 millions en 2013), pour une dette cumulée de 143,3 millions d'euros.

b) Un rétablissement bienvenu du niveau des crédits concourant aux autres mesures en faveur des entreprises

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 2016 de 9,7 millions en AE et de 9,4 millions en CP.

L'aide à la rénovation hôtelière, qui représentait en moyenne 3 millions d'euros depuis 2011, ayant été supprimée par la LFI pour 2015, ces crédits financent principalement **l'aide au fret**. Celle-ci, 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-Barthélemy et Wallis-et-Futuna.

Votre rapporteur, qui s'était inquiété l'an passé du niveau manifestement insuffisant des crédits associés à ces politiques (avec 6,5 millions en AE et 7 millions en CP), relève avec satisfaction que **leur relèvement apparaît plus en accord avec les diverses mesures annoncées dans le cadre des derniers projets annuels de performance (PAP)**. Tandis que la seule aide au fret est évaluée à 6 millions d'euros, doivent en effet s'y ajouter les crédits permettant le règlement des travaux engagés avant la suppression de l'aide à la rénovation hôtelière, ainsi que les crédits destinés aux « *autres mesures de soutien aux entreprises* », qui recouvrent notamment les actions menées dans le domaine de l'économie sociale et solidaire.

2. La lente montée en charge du service militaire adapté (SMA), un renforcement 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 montré une certaine efficacité au cours des dernières années. Le taux d'insertion des volontaires du SMA en fin de contrat est ainsi stable autour de 77 % depuis 2013, tandis que le taux de sorties anticipées du dispositif sans insertion professionnelle est en légère baisse (il s'établit entre 11 et 11,5 % en 2015, contre 14,6 % en 2014). Le modèle a d'ailleurs inspiré la mise en place à titre expérimental, à la suite des attentats de janvier 2015, du **service militaire volontaire (SMV)**, dont les premiers centres doivent ouvrir à l'automne 2015.

Votre rapporteur souligne toutefois que ce programme, pour intéressant qu'il soit, **ne concerne qu'un nombre limité de jeunes** sur l'ensemble des territoires ultramarins - d'autant que le programme « **SMA 6 000** », mis en place en 2009 et qui vise à porter à 6 000 le nombre de jeunes accueillis chaque année, connaît un nouveau report cette année et ne devrait être atteint qu'en 2017.

Selon les informations transmises à votre rapporteur, les reports successivement prévus sont la conséquence des contraintes budgétaires nouvelles définies dans le cadre de l'élaboration du triennal pour les années 2015 à 2017. L'an passé, une baisse de l'ordre de un million des crédits associés au SMA avait ainsi été décidée par voie d'amendement gouvernemental lors de l'examen du PLF à l'Assemblée nationale.

Alors que 2 975 jeunes étaient pris en charge en 2009, 5 750 places de stage sont ouvertes en 2015, et 5 800 devraient l'être en 2 016. Sur la période 2009-2015, cela représente un quasi-doublement du nombre de places offertes.

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

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Places de stage ouvertes dans l'année	2 975	3 029	4 013	4 990	5 429	5 666	5 750	5 800

Source : Réponses au questionnaire budgétaire

Au titre de la présente mission, le SMA bénéficiera en 2016 de 51,6 millions d'euros en AE et de 57,2 millions d'euros en CP (contre respectivement 60,7 et 60 millions dans la LFI pour 2015).

L'effort d'investissement sera poursuivi, notamment s'agissant de la réalisation ou de la réhabilitation d'infrastructures immobilières. 32,2 millions sont prévus à ce titre pour les années 2016 et 2017.

Figure n° 10 : Évolution des crédits du SMA depuis 2010

(en millions d'euros)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Autorisations d'engagement	151	207	195	206	213	202
Crédits de paiement	137	178	218	204	207	199

Source : Réponses au questionnaire budgétaire

b) Vers une montée en puissance de la formation professionnelle en mobilité ?

- L'action « Aide à la qualification et à l'insertion professionnelle » finance par ailleurs 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 Lodom** s'élèvera pour 2016 à **7,6 millions d'euros** en AE comme en CP, soit une baisse de 340 000 euros par rapport à l'année 2015, dans le cadre d'une rationalisation continue de cette subvention depuis 2012.

Seul opérateur de la mission « Outre-mer », Lodom 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. Plusieurs ETP ont ainsi été supprimés au cours des dernières années : le plafond d'emploi, qui était fixé à 131 ETPT en 2014 et 129 ETPT en 2015, sera encore réduit à 127 ETPT pour l'année 2016.

- Cette action finance également certaines des actions mises en œuvre par Lodom au titre du **dispositif de formation professionnelle en mobilité**, le « **passport-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. Peuvent également être financés par le PMFP les frais engagés par les candidats à un certains concours qui doivent se rendre à un oral d'admission se déroulant dans l'hexagone.

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. Ils contribuent par ailleurs à l'effort de rattrapage engagé entre les outre-mer et l'hexagone, les territoires ultramarins se caractérisant notamment par une plus forte proportion de personnes de plus de 15 ans ne possédant aucun diplôme (entre 35 et 50 % selon les territoires, contre 17 % dans l'hexagone).

Après une forte augmentation des crédits associés l'année dernière, qui résultait intégralement d'un changement de périmètre aboutissant au regroupement, au sein du programme 138 de l'ensemble des crédits dédiés à la formation en mobilité des ultramarins, une **augmentation sensible** est prévue pour par le présent PLF. Tandis que 35,3 millions d'euros en AE et 24,3 millions en CP étaient consacrés à cette politique en 2015, devraient y être alloués, pour l'année 2016, **36 millions d'euros en AE et 31 millions en CP**. Cette augmentation est accueillie favorablement par votre rapporteur, qui s'inquiétait l'an passé de ce que les crédits prévus par la LFI pour 2015 ne soient pas suffisants pour couvrir l'évolution du dispositif.

Selon les éléments transmis à votre rapporteur dans le cadre des réponses au questionnaire budgétaire, la réforme de l'aide à la continuité territoriale intervenue en 2015 doit permettre d'aboutir à un « rééquilibrage » entre les différentes aides accordées à ce titre, et notamment d'assurer le financement des aides au déplacement liées aux mesures en faveur de la formation en mobilité.

Il n'apparaît cependant pas à première vue, dans les premières informations transmises par Ladom, que le nombre de bénéficiaires du PMFP tende à augmenter à un rythme soutenu. On dénombrait au total 7 450 bénéficiaires de la mesure en 2014, après 8 180 en 2013, 8190 en 2012 et 8918 en 2011. L'évolution de ces chiffres au cours des années 2015 et 2016 devra dès lors faire l'objet d'une vigilance particulière.

- 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 chaque année, **voire commission s'interroge sur la cohérence de cette répartition**, qui rend peu lisible l'évolution des crédits affectés à cet opérateur.

c) Stabilité des autres crédits relatifs à la formation professionnelle

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 5,9 millions d'euros en AE comme en CP, soit un montant en légère diminution (de l'ordre de 300 000 euros) par rapport aux années précédentes ;

- les programmes « Chantiers de développement local », qui garantissent 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 1,75 million d'euros, soit un montant stable par rapport à l'année 2015.

III. LE PROGRAMME « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER » : LA PERMANENCE DES INSUFFISANCES EN MATIÈRE DE LOGEMENT, UN EFFONDREMENT DU RECOURS À LA CONTINUITÉ TERRITORIALE

Le programme 123 « Conditions de vie outre-mer » voit ses autorisations d'engagement comme ses crédits de paiement augmentés de respectivement 2,51 % et 2,7 % par rapport à la LFI pour 2015, pour dépasser la barre des 700 millions d'euros.

Ce programme regroupe différentes actions très disparates et au 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 1 et 0,03 % du total de la mission, tandis que les crédits dédiés au logement en recouvrent 11 %.

Contrairement à celles du programme 138, la quasi-totalité des actions qui ressortent du présent programme connaîtront une augmentation de leurs crédits - à l'exception notable de l'action « Logement », qui verra une stabilité en AE et une baisse de 3,7 % en CP.

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

(arrondi en millions d'euros)

Action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2015	PLF 2016	Évolution	LFI 2015	PLF 2016	Évolution
01 Logement	248	248	- 0,02 %	244	235	- 3,7 %
02 Aménagement du territoire	143	144	+ 0,92 %	171	177	+ 3,51 %
03 Continuité territoriale	41	42	+ 3,18 %	41	43	+ 5,09 %
04 Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports	9	18	+ 98 %	9	18	+ 98 %
06 Collectivités territoriales	192	199	+ 3,8 %	183	189	+ 3,53 %
07 Intégration économique et coopération régionales	1	1	0 %	1	1	0 %
08 Fonds exceptionnel d'investissement	39	40	+ 1,76 %	26	28	+ 8,18 %
09 Appui à l'accès aux financements bancaires	28	27	- 6,07 %	10	12	+ 21,2 %
Total du programme	701	719	+ 2,51 %	684	702	+ 2,7 %

Source : Commission des affaires sociales du Sénat

1. Les crédits de l'action « Logement » : des moyens qui ne semblent pas à la hauteur des ambitions affichées par le Gouvernement

• Depuis plusieurs années, les crédits dédiés au logement connaissent **une progression heurtée** dans leur structure comme dans leur montant. 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 LFI pour 2014 avait poursuivi cette inflexion avec une hausse de 8 % des crédits concernés, avant le coup d'arrêt brutal marqué par la LFI pour 2015, qui prévoyait une stagnation des CP et une baisse de plus de 9 % des AE - soit de l'investissement.

Pour l'année 2016, il est proposé de stabiliser les AE du logement à hauteur de 248 millions d'euros, tandis que les CP seront réduits de près de 4 % à hauteur de 235 millions. Votre rapporteur souligne que, malgré la satisfaction affichée par le Gouvernement quant à la « *[préservation intégrale] des autorisations d'engagement allouées au logement* », celles-ci demeurent **inférieures de près de 10 % au niveau de 2011. Il paraît difficile dans ces conditions de parler d'une « priorité donnée au logement ».**

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

(en millions d'euros)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Autorisations d'engagement	274,5	274,5	273,05	272	272	248	248
Crédits de paiement	216,5	195,3	214,15	226	245	244	235

Source : Réponses au questionnaire budgétaire

- Ces crédits sont alloués à des dispositifs divers.

Comme l'an passé, 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 continuera d'être donnée à la construction de logements locatifs sociaux neufs** (ce qui recouvre le logement locatif social et très social, ainsi que certains logements spécifiques : Ehpad, logement étudiant, hébergement d'urgence). L'objectif affiché est celui de 6 953 logements locatifs, dont 151 logements spécifiques.

Les **aides aux ménages** connaîtront une légère diminution. Ces aides recouvrent plusieurs dispositifs : les aides à l'accession à la propriété (20 millions en CP), les aides à l'amélioration de l'habitat privé (30 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, comme en 2015, 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 en AE et 23,7 millions en CP ;

- les crédits dédiés à la résorption de l'habitat insalubre (RHI) dans les Dom et à Saint-Pierre-et-Miquelon, à hauteur de 31 millions en AE et 28 millions en CP. Ces crédits, en diminution légère par rapport aux montants prévus pour 2015, sont notablement en dessous des 34 millions qui étaient prévus pour les années 2011 et 2012.

- Votre rapporteur souligne que si les crédits dédiés au logement se maintiennent depuis l'année dernière à un « point bas » par rapport à l'évolution au cours des dernières années, le **contexte dégradé de l'habitat ultramarin** n'a quant à lui malheureusement pas évolué.

Cette dégradation peut-être approchée à travers plusieurs indicateurs, et notamment le **déséquilibre structurel existant entre l'offre et la demande de logements sociaux**¹, ainsi que la **permanence du logement insalubre à des niveaux acceptables** sur la plupart des territoires ultramarins.

Cette situation s'inscrit dans un contexte de tension structurelle qui ne laisse pas envisager d'amélioration rapide, et qui se caractérise 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 de ces éléments, **les besoins ne devraient pas diminuer dans les prochaines années.**

Comme l'an passé, votre rapporteur ne peut donc que constater que **le montant des crédits prévu apparaît très insuffisant au regard de l'immensité des besoins constatés dans l'ensemble des outre-mer.**

- Dans ce contexte, les moyens d'action prévus par le Gouvernement apparaissent en effet pour le moins insuffisants.

Si le fameux « plan Logement », annoncé de longue date par le ministère des outre-mer, a bien été signé le 26 mars 2015, les opérations prévues dans le cadre de ses déclinaisons régionales ne devraient pas bénéficier d'autres crédits que ceux prévus par la LBU.

¹ A Mayotte, on compte ainsi 6 760 demandes de logements sociaux non satisfaites pour un parc de 14 500 logements, et alors que 80 % de la population mahoraise satisfait aux conditions de ressources du logement locatif social.

Votre rapporteur s'inquiète par ailleurs du choix de faire porter une large part de l'effort financier sur la construction de logements neufs, au détriment des actions d'amélioration de l'habitat existant. Les coûts de la construction neuve sont en effet très importants, notamment du fait des coûts liés au respect de normes toujours plus contraignantes, tandis que la prégnance de l'habitat insalubre et la nécessité d'adapter le parc existant au vieillissement de la population plaideraient, dans plusieurs territoires ultramarins, pour un utile redéploiement des crédits.

Il souligne ensuite que, si l'article 43 du présent projet de loi procède à une prorogation bienvenue de divers dispositifs de défiscalisation bénéficiant notamment au secteur du logement social, la question de leur devenir après le 31 décembre 2017 reste entière. Il réaffirme la nécessité de garantir la plus grande visibilité en la matière aux investisseurs comme aux opérateurs du logement.

2. L'aménagement du territoire : des crédits de paiement en légère hausse pour la poursuite de la politique contractuelle

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 144 millions d'euros en AE, soit un montant quasiment stable par rapport à 2015, et à 177 millions en CP, soit une augmentation de 3,5 % (après 6 % l'an passé).

La politique contractuelle menée par l'Etat dans ce cadre se décline en plusieurs outils :

- des **contrats de plan Etat-régions** pour les cinq Dom, dont la nouvelle génération 2015-2020 est entrée en application l'année dernière. 42,5 millions d'euros en AE et 57,5 millions d'euros en CP sont prévus à ce titre. Selon les réponses au questionnaire budgétaire, l'accroissement sensible des CP (50 millions étaient prévus l'an passé) doit permettre de solder les opérations prévues par l'ancienne génération des CPER ;

- des **contrats de projets et de développement** dans les collectivités d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie, pour un montant de 95 millions en AE et de 103 millions en CP.

D'autres crédits non contractualisés (3,7 millions en AE et 5,7 en CP) sont par ailleurs retracés par cette action, notamment au titre du plan séisme Antilles et du plan d'accompagnement du parc amazonien.

3. La continuité territoriale : chute spectaculaire de l'ACT et mise en place d'une aide à la continuité funéraire

Après la diminution brutale de l'an passé (de l'ordre de 20 % en AE comme en CP), les crédits de l'action n° 03 « Aide à la continuité territoriale » font l'objet d'une **légère augmentation** : + 3 % en AE et + 5 % en CP, pour atteindre respectivement 42,5 et 43,4 millions d'euros.

Cette hausse, qui ne vise qu'à couvrir les frais liés à la mise en place de la nouvelle aide à la continuité funéraire, ne doit pas faire oublier la **perte définitive du quart des crédits de l'action par rapport à l'année 2013**.

a) *Une nouvelle baisse des crédits de l'ACT pour une légère augmentation des crédits dédiés à la formation professionnelle*

- Cette action retrace principalement les crédits du **fonds de continuité territoriale (FCT)**, qui sera doté de 33,6 millions d'euros en AE comme en CP (contre un niveau de 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. En particulier, l'ACT se décline en une aide simple et une aide majorée selon les ressources du foyer.

La gestion de ces différentes 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. Après la diminution brutale de près de 60 % de ses crédits l'année dernière, **l'ACT connaît une nouvelle minoration** avec 9,8 millions d'euros en AE comme en CP (contre 11,3 millions d'euros en 2015). **Le PME en revanche, qui avait déjà bénéficié d'une augmentation de 2 millions d'euros pour 2015, connaît une nouvelle hausse** du même montant et atteint 16 millions d'euros. Le volet transports du PMFP, enfin, est stable.

Votre rapporteur rappelle que ces évolutions surviennent au terme d'une courte année de mise en application de la **réforme** indiquée dans le précédent PAP de la mission, mise en œuvre par le décret n° 2015-166 du 13 février 2015, et qui consistait à **modifier les critères d'éligibilité de l'aide dite « tout public »**, c'est-à-dire de l'ACT. Ainsi, le montant des aides à taux simple a été réduit de 50 %, tandis que le droit annuel est devenu triennal – le délai entre le bénéfice de deux aides étant évalué de manière calendaire, ce qui fait qu'il peut s'écouler au maximum 3 ans et 364 jours entre deux recours à l'ACT.

Il rappelle également que cette réforme avait été mise en œuvre sans véritable concertation et selon des modalités extrêmement floue. Au moment du vote des crédits associés en 2014, les parlementaires comme l'opérateur chargé de sa mise en œuvre ne disposaient que d'éléments extrêmement vagues sur les contours des modifications envisagées. Le Sénat avait d'ailleurs exprimé ses fortes inquiétudes sur la question, en commission puis en séance, par l'adoption d'un amendement d'appel visant à rétablir les crédits associés.

- La principale nouveauté du budget proposé pour l'année 2016 réside dans la **mise en place d'une aide à la continuité funéraire**, qui sera dotée de **0,8 à 1 million d'euros** selon les besoins qui seront constatés.

Selon les indications transmises à votre rapporteur, cette aide, qui sera mise en œuvre par voie réglementaire, devrait comporter **deux volets** :

- une **aide au transport** à destination des personnes endeuillées, qui sera attribuée sous condition de ressources aux familles touchées par le décès d'un parent direct résidant sur un territoire ultramarin, afin d'assurer la prise en charge d'une partie des frais engagés pour le déplacement sur ce territoire ;

- une **aide aux frais de rapatriement du corps**, dans le cas où le décès d'une personne résidant régulièrement dans un outre-mer surviendrait sur le territoire hexagonal, dans le cas d'un accident ou dans le cas où la personne concernée serait venue se faire soigner dans l'hexagone, par exemple.

Dans les deux cas, le bénéfice de l'aide sera ouvert aux seuls ayants droit directs, à savoir les parents et les enfants ; son montant serait calculé comme celui de l'ACT, avec deux niveaux d'aide en fonction des ressources du foyer ; les personnes concernées devront avoir leur lieu de résidence habituelle en outre-mer.

	Financement	Bénéficiaires	Conditions	Montant de l'aide	Destinations possibles
Passeport mobilité formation professionnelle (PMFP) , hors aide au transport, réparti en deux aides : <ul style="list-style-type: none"> - 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 » 36 M€ AE/ 31 M€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 26 631 €/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	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 » 16 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 26 631 €/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 » 9 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
Continuité funéraire	Programme 123 « Conditions de vie outre-mer », action n° 03 « Continuité territoriale » 0,8 à 1 M€ AE/CP	<i>non renseigné</i>	<i>non renseigné</i>	<i>non renseigné</i>	De l'Hexagone vers un outre-mer

b) Un effondrement du recours à l'ACT, une hausse modeste des dispositifs de formation professionnelle

La mise en œuvre de la réforme de l'ACT entraîne un bouleversement bien plus important qu'initialement prévu par le Gouvernement dans le recours à cette aide. Parallèlement, le recours aux aides à la formation en mobilité semble peu évoluer, ce qui tend à relativiser la nécessité, affichée par le Gouvernement parmi les éléments justifiant cette réforme, de procéder à un rééquilibrage entre les différents dispositifs.

- Selon les informations transmises à votre rapporteur par Ladom, on a assisté au cours de l'année 2015, après seulement quelques mois d'application de la réforme de l'ACT, à un **effondrement du recours à l'aide tous publics**.

L'on enregistre en effet, sur les huit premiers mois de l'année 2015, une **chute de 84 % du nombre de bons de continuité territoriale réalisés** par rapport à la même période sur l'année 2014, soit 60 500 bons de moins. Cette forte baisse se traduit logiquement dans le budget de l'Etat alloué à cette politique, qui connaît sur la même période une diminution de 16,5 millions d'euros (soit 85 %), pour s'établir à moins de 3 millions d'euros.

Cette baisse globale s'est faite **sans pour autant, selon toute vraisemblance, améliorer l'accès des plus démunis à cette aide**, ainsi que l'annonçait pourtant le Gouvernement l'an passé - cela s'explique, au moins en partie, par le fait que le montant des aides simples accordées a diminué sans pour autant que celui des aides majorées n'augmente, ce qui n'améliore en rien le problème des restes à charge pour les ménages les plus modestes. Ainsi, dans les Dom les plus défavorisés et les moins consommateurs de l'ACT que sont la Guyane et Mayotte, la consommation des bons atteint d'une part 709 bons seulement (en légère augmentation), tandis qu'elle est d'autre part en diminution de 35 %.

Votre rapporteur relève en outre, en analysant les données définitives relatives au recours à l'ACT pour l'année 2014, que **le dispositif semblait bien loin d'être « en explosion »**, ainsi que le soulignait le Gouvernement. Si sa progression était certes dynamique dans certains territoires ultramarins - ce dont il faudrait se féliciter au regard de l'effectivité du principe de continuité entre l'hexagone et les outre-mer -, elle semblait amorcer une stabilisation globale autour de 97 000 mesures bénéficiant à l'ensemble des territoires ultramarins.

Figure n° 13 : Évolution du recours à l'ACT depuis 2011*(en nombre de bénéficiaires)*

	2011	2012	2013	2014	2015 (au 31 août)
Guadeloupe, St Barthélemy, St-Martin	10 629	16 631	19 677	18 530	4 085
Guyane	217	554	940	1 726	709
Martinique	17 985	22 410	25 094	26 879	5 246
La Réunion	38 276	38 607	44 583	42 283	475
Mayotte	1 335	2 407	3 436	3 876	1 643
Sous-total DOM	68 352	80 609	93 730	93 294	12 158
Polynésie française	950	737	722	670	365
Nouvelle-Calédonie	3 093	2 601	2 977	3 277	1 229
Wallis-et-Futuna	308	270	152	409	188
Saint-Pierre-et-Miquelon	47	28	29	42	20
Sous-total COM	4 398	3 636	3 880	4 398	1 802
TOTAL	72 750	84 245	97 610	97 692	13 960

Source: Réponses au questionnaire budgétaire (2011-2014); données provisoires transmises par Ladom (2015)

- Les dernières données disponibles sur le dispositif PME tendent également à relativiser le dynamisme du dispositif, qui semble se stabiliser autour de 15 000 déplacements annuels et d'un coût de 15 millions d'euros.

Figure n° 14 : Évolution du dispositif PME depuis 2011

	2011	2012	2013	2014	Prévisionnel 2015
Nombre de déplacements	12 279	13 286	16 723	15 181	14 950
Budget (en M€)	12,23	16,69	14,39	17,58	14,36

Source : Réponses aux questionnaires budgétaires

- Face à ces constatations, votre rapporteur ne peut que réitérer les observations émises l'an passé. 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, et au regard des principes de cohésion nationale et d'égalité entre tous les citoyens, **il semble impératif de renforcer, au cours des prochaines années, les crédits de la continuité territoriale.**

Il observe que, ici comme dans d'autres domaines, la réforme opérée a *in fine* abouti à un désengagement encore plus marqué de l'Etat et au **transfert d'une part importante du dispositif de l'ACT vers le budget des collectivités territoriales** - pour mémoire, les collectivités prenaient déjà en charge 45 % de cette politique en 2013. La plupart des collectivités ultramarines ont en effet dû mettre en place des aides complémentaires à celles apportées par l'Etat. A La Réunion, la majeure partie de ceux qui souhaitent bénéficier d'une aide se sont d'ores et déjà reportés sur le dispositif proposé par la région, légèrement plus avantageux que celui proposé par l'Etat.

4. Une légère augmentation des crédits du fonds exceptionnel d'investissement

Créé par l'article 31 de la Lodeom, le fonds exceptionnel d'investissement (FEI) a pour but d'apporter un concours financier de l'Etat 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 2015, en légère augmentation de 1,76 % en AE pour atteindre 40 millions d'euros. Ils bénéficient d'une hausse plus marquée en CP, de l'ordre de 8 %, et atteignent 27,9 millions d'euros. Ces crédits seront majoritairement affectés au mandatement des opérations engagées au cours des années précédentes.

Selon les premiers éléments fournis à votre rapporteur pour l'année 2015, 29 projets bénéficient d'une part de financement FEI dans l'ensemble des outre-mer, pour un investissement public de l'ordre de 89 millions d'euros. Ont ainsi par exemple été financés :

- 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 ;

- des travaux de réhabilitation d'établissements scolaires en Guadeloupe, à La Réunion et à Saint-Martin ;

- la mise en place d'un parc d'activités d'animation et de valorisation entrepreneuriale et agricole à La Réunion ;

- des opérations visant à l'amélioration des infrastructures de télécommunications à Wallis et Futuna.

Le projet annuel de performances indique que, depuis 2013, 108 opérations représentant un volume d'investissement d'environ 365 millions d'euros ont ainsi pu être financées. 50 millions devraient être prévus en 2017.

5. L'action sanitaire et sociale : un effort de solidarité avec la Polynésie française

Les crédits de l'action 04 « *Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports* » sont fixés pour 2015 à 17,75 millions d'euros en AE comme en CP, en augmentation de 98 % par rapport à l'année 2015.

- Cette hausse très importante s'explique par l'intégration sur cette ligne budgétaire d'une **contribution temporaire de l'Etat au financement du régime de solidarité territorial de Polynésie française (RST), à hauteur de 12 millions d'euros par an**. Cette contribution a été décidée par le biais d'une convention signée le 16 avril dernier entre l'Etat et le Pays pour la période 2015-2017.

Selon les informations figurant dans le PAP annexé à la présente mission, il s'agit ainsi d'assurer la pérennité de ce régime mis en place en 1994 et qui constitue « *le seul amortisseur social* » de la collectivité. Initialement considéré comme un simple régime résiduel permettant de couvrir les personnes qui ne relevaient pas des régimes de droit commun¹, le RST a cependant vu le nombre de ses bénéficiaires croître fortement, jusqu'à remettre en cause sa viabilité financière. Dans ce contexte, l'Etat a conduit une mission d'appui sur le système de santé et de solidarité polynésien, dont les conclusions, rendues en juin 2014, ont permis de dégager une série de recommandations fiscales, budgétaires et organisationnelles visant au redressement des comptes sociaux de la Polynésie française.

- Par ailleurs, l'action n° 04 finance principalement des actions de santé publique dans les domaines de la petite enfance, des personnes âgées isolées et des mineurs isolés, notamment à Mayotte (1,95 millions d'euros en CP, contre 2,85 millions pour 2015). 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, soit un montant stable).

Elle finance en outre, 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).

¹ Depuis la mise en place de la protection sociale généralisée (PSG) en 1994, les habitants de la Polynésie française sont en règle générale couverts par le régime des salariés ou des non salariés, le régime de solidarité étant destinés à ceux qui ne relèvent d'aucun de ces deux régimes.

6. Les autres actions du programme

- Les crédits de l'**action 06 « Collectivités territoriales »** s'élèvent à 199 millions d'euros en AE et 189 millions d'euros en CP, respectivement en augmentation de 3,8 % et de 3,5 %.

Cette action recouvre principalement les crédits destinés au financement de l'aide à la reconversion de l'économie polynésienne (141 millions en AE et 134 millions d'euros en CP). Elle finance également une dotation spéciale d'équipement scolaire en Guyane (à hauteur de 8 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 (5,7 millions d'euros).

Il est à noter que pour l'année 2016, les crédits de la dotation globale de construction et d'équipement des collèges de Nouvelle-Calédonie (DGCEC) sont intégrés à cette ligne budgétaire. D'un montant de 12 millions d'euros en AE comme en CP, cette dotation relevait auparavant du programme 122 « Concours spécifiques et administration ».

Avec 10 millions d'euros en AE comme en CP, les crédits dédiés au fonds de secours demeurent au niveau de la forte augmentation destinée en 2015 du fait d'une mobilisation importante au cours des années précédente. Ce fonds vise à indemniser les dégâts causés par les nombreux aléas naturels (cycloniques, sismiques, volcaniques...) auxquels sont soumis les territoires ultramarins.

- Après une augmentation de près de 10 % en 2013, les crédits de l'**action 07 « Insertion économique et coopération régionales »** demeurent à leur niveau de 2015, qui avait vu leur réduction de moitié 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 quinquies [nouveau]
(art. L. 2573-54-1 et L. 6500 du code général des collectivités territoriales)*

Fixation du montant de la dotation globale d'autonomie de la Polynésie française pour 2016

Objet : Cet article, inséré par l'Assemblée nationale, renvoie à la loi de finances pour déterminer le montant de la dotation territoriale pour l'investissement au profit des communes (DTIC) de la Polynésie française pour l'année en cours. Il fixe à 80,5 millions d'euros le montant de la dotation globale d'autonomie (DGA) de la Polynésie française pour 2016.

I. Le dispositif proposé

Adopté par l'Assemblée nationale sur proposition du Gouvernement, le présent article se compose de deux parties.

Le 1^o porte sur la **dotation territoriale pour l'investissement au profit des communes de la Polynésie française (DTIC)**, prévue par l'article L 2573-54-1 du code général des collectivités territoriales. Les modalités de sa fixation indexée sur les critères définis à l'article L. 2334-32 du même code pour la dotation des territoires ruraux (DTER), étant devenue obsolète, il est proposé de prévoir que le montant de la DTIC pour l'année en cours est fixé par la loi de finances.

Le 2^o propose de fixer à 80 547 668 € pour 2016 le montant de la **dotation globale d'autonomie (DGA)** versée à la Polynésie française.

II. La position votre rapporteur

Votre rapporteur relève que le montant proposé pour la DGA est en diminution par rapport aux années précédentes. Il s'établissait ainsi à 84,5 millions d'euros en 2014 et à 90,6 millions d'euros en 2011.

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

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Réunie le mercredi 18 novembre 2015, 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 2016 (mission « Outre-mer »).

M. Didier Robert, rapporteur pour avis. – Comme l'année passée, la mission « Outre-mer » peut être considérée comme relativement préservée. A 2,06 milliards, les crédits de paiement de la mission devraient connaître une quasi-stabilité. Gardons-nous pour autant de tout triomphalisme ; la situation des outre-mer reste critique sur l'ensemble des sujets sociaux : des taux de chômage, qui représentent plus du double de celui de l'hexagone, dépassant très largement les 50 % pour les jeunes dans la plupart des départements d'outre-mer (DOM) ; l'habitat insalubre, dont la permanence est intolérable et que les actions entreprises sont très loin de résorber ; la santé – les débats récents lors de l'examen du projet de loi sur la santé ont révélé les écarts qui continuent de se creuser avec l'hexagone. En réalité, nous savons tous que ces crédits, quoique préservés, ne suffiront pas à couvrir l'immensité des besoins.

Si je comprends la nécessité pour l'ensemble des secteurs de l'État de prendre leur part de l'effort de redressement des comptes publics, la maquette budgétaire globale ne prend absolument pas en compte la réalité des situations économiques et sociales des outre-mer. Les autorisations d'engagement de la mission sont en baisse légère de 13,2 millions d'euros : l'investissement de l'État sur ces territoires diminue.

Un nouveau coup de rabet aux exonérations de cotisations sociales pour les entreprises de Guadeloupe, de Martinique, de Guyane, de La Réunion, de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy a été décidé à l'article 9 du projet de loi de financement de la sécurité sociale. En conséquence, l'action n° 1 du programme 138 sur le soutien aux entreprises, de compensation de ces exonérations par le budget de l'État aux organismes de sécurité sociale, représente 1,1 milliard d'euros, soit la moitié des dépenses de la mission. Je connais les critiques adressées aux dispositifs de défiscalisation dans ce contexte de redressement budgétaire. Les niches sociales ultramarines doivent être examinées au regard des conditions particulières de la compétitivité de ces territoires. Ce ne sont pas des cadeaux aux entreprises ultramarines, mais des dispositifs absolument indispensables à la survie des économies des outre-mer, dont la suppression ou la réduction progressive ne pourra qu'entraîner des résultats économiques encore plus catastrophiques et, par voie de conséquence, la nécessité de mesures de compensation sociale toujours plus importantes.

Depuis sa mise en place en 1994, le dispositif d'exonérations de charges patronales a déjà connu des coups de rabot successifs dans le cadre de la loi de finances pour 2009, de la Lodeom et de la loi de finances pour 2014. La réforme en cours d'examen entraînera une baisse de 75 millions d'euros des crédits. Ces ajustements vident progressivement le mécanisme de sa logique.

Pourquoi faire porter cette réforme par le PLFSS, quand elle figurait en 2013 dans le projet de loi de finances ? Ce déplacement pose la question du suivi parlementaire d'un dispositif aussi important pour les outre-mer, dans la mesure où deux commissions différentes ont été appelées à se prononcer.

Enfin, le recentrage sur les bas salaires me fait craindre une trappe à bas salaires, quand tout devrait être fait pour favoriser l'emploi qualifié dans les outre-mer, et notamment l'embauche de jeunes ultramarins diplômés.

L'avenir des différents mécanismes de défiscalisation dans les outre-mer semble en suspens. Si l'article 43 du projet de loi de finances proroge jusqu'au 31 décembre 2017 des dispositifs d'aide fiscale à l'investissement, qui concernent notamment le logement social, la question de leur devenir au-delà reste entière.

Le service militaire adapté (SMA), qui a inspiré l'expérimentation du service militaire volontaire (SMV), bénéficiera pour 2016 de 202 millions d'euros, en hausse de 3 % par rapport à l'an passé. Ces crédits permettront d'accueillir le nombre modeste de 5 800 stagiaires, en deçà des prévisions initiales du plan SMA 6 000. Selon les informations recueillies lors des auditions, le décalage de cet objectif à 2017 est une conséquence des contraintes budgétaires nouvelles définies par le triennal 2015-2017.

Nous pouvons tirer un premier bilan de la réforme de la continuité territoriale mise en œuvre cette année par voie réglementaire, et sur laquelle le Sénat avait exprimé ses fortes inquiétudes, par un amendement d'appel rétablissant les crédits associés. Cette politique de compensation de l'éloignement des outre-mer par des aides au transport constitue la traduction du principe d'unité de la République. Elle est principalement portée par les crédits du fonds de continuité territoriale, qui recouvre plusieurs dispositifs : l'aide à la continuité territoriale, le passeport mobilité études et le passeport mobilité formation professionnelle. Ces aides sont gérées par l'agence de l'outre-mer pour la mobilité (Ladom). Ces crédits, en légère augmentation pour 2016, devraient s'établir à 43 millions d'euros ; ils restent pourtant, à périmètre constant, 9 millions en-deçà du niveau de 2014, soit une perte définitive de près de 20 % des crédits.

Cette baisse brutale s'est fort logiquement traduite dans le niveau de recours des populations aux aides à la mobilité du ressort de l'État, qui a connu un véritable effondrement. Selon Ladom, un peu plus de 12 000 bons de continuité territoriale avaient été réalisés au mois d'août 2015, contre près de 73 000 à la même date en 2014, soit une baisse de 84 % du nombre de bons utilisés comme des crédits associés, et un sérieux coup porté à l'universalité du dispositif par la réforme de 2015 – elle consistait à réviser à la baisse le montant des aides et à n'autoriser leur bénéfice qu'une fois tous les trois ans.

Cette baisse globale s'est faite sans pour autant améliorer l'accès des plus démunis à cette aide, contrairement à ce qu'annonçait le Gouvernement l'an passé. En effet, le montant des aides simples accordées a diminué sans que celui des aides majorées augmente, ce qui n'améliore pas la situation des restes à charge.

En réalité, l'État se désengage et fait supporter une part importante du dispositif aux collectivités territoriales. La plupart des collectivités ultramarines ont dû mettre en place des aides complémentaires à celles apportées par l'État. En 2014, près de la moitié des aides étaient déjà prises en charge dans ce cadre.

Le budget de la continuité territoriale proposé pour l'année 2016 offre cependant au moins un motif de satisfaction avec la mise en place d'une aide à la continuité funéraire, pour un montant provisionné à hauteur d'1 million d'euros. Nous devons nous montrer particulièrement attentifs à cette question pour garantir la justice, l'égalité, et surtout la dignité de tous les Français.

*J'appelle votre attention sur les mesures prises face à la situation sanitaire, dont le caractère urgent a été souligné par le rapport de la Cour des comptes de juin 2014 *La santé dans les outre-mer, une responsabilité de la République*. Il était relevé que les territoires ultramarins cumulent les difficultés, avec des risques spécifiques importants dans un contexte socio-économique dégradé : présence d'agents infectieux spécifiques (épidémies de chikungunya ou de zika), de pathologies rares ou à la prévalence faible dans l'hexagone (leptospirose, résurgence de la tuberculose et des hépatites), de maladies chroniques (diabète et hypertension artérielle, Sida), et de risques environnementaux particuliers (chlordécone aux Antilles). Le taux de mortalité infantile constitue un indicateur particulièrement frappant : de 3,3 pour mille dans l'hexagone en 2012, il atteignait 8,5 à La Réunion, 9,9 en Guadeloupe et jusqu'à 16,1 à Mayotte. Si La Réunion et les Antilles sont dans une dynamique de convergence avec l'hexagone, la Guyane et Mayotte font face à des retards importants. Les problèmes rencontrés dans l'hexagone quant à l'organisation du système de santé se manifestent de manière aiguë sur ces territoires, en particulier les problèmes d'accès aux soins, aggravés par l'insularité.*

La Direction générale des outre-mer (Dégéom) m'a indiqué qu'un travail interministériel était engagé pour définir une stratégie de santé spécifique aux outre-mer. Leurs conclusions devraient être présentées dans les prochaines semaines et faire l'objet d'un plan santé pour les outre-mer au début de l'année prochaine. Les crédits associés au financement d'actions sanitaires ne relèvent cependant pas de la présente mission, qui prévoit seulement 2 millions d'euros au titre général des actions sanitaires et sociales. Aussi, notre commission devra se montrer particulièrement attentive au suivi de ces travaux.

Comme l'année passée, mes réserves sont donc nombreuses. Ce budget n'a aucune autre ambition que celle de continuer à garantir un niveau minimal de ressources aux outre-mer ; en aucun cas il ne propose une véritable politique encourageant l'investissement et l'emploi dans ces territoires.

Cependant, compte tenu d'une situation exceptionnelle qui aura nécessairement des traductions budgétaires, je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Outre-mer », ainsi qu'à celle de l'article 57 quinquies rattaché – sous réserve toutefois de porter l'an prochain une attention particulière aux différents points que je vous ai signalés.

Mme Nicole Bricq. – Le rapporteur émet de nombreuses réserves mais propose un avis favorable. Il reprend le débat sur l'article 9 du PLFSS en dénonçant l'existence de deux budgets. Il est normal que l'État compense ici les exonérations. Il faudrait, sinon, fusionner les deux budgets. Le rapporteur général avait rappelé que le recentrage sur les entreprises à bas salaires tenait compte du rapport de l'Inspection générale des affaires sociales et de l'Inspection générale des finances, très critique sur les niches sociales en outre-mer, et souligné que le Gouvernement n'avait pas appliqué ses recommandations, admettant que l'outre-mer devait bénéficier d'exonérations en raison d'une situation particulière. Cela est écrit clairement dans le rapport du rapporteur général, qui est d'une grande honnêteté intellectuelle.

Mme Catherine Procaccia. – La commission des affaires sociales s'est rendue à La Réunion en 2006. J'y avais découvert le SMA, un outil fantastique. La demande est-elle supérieure au nombre de places de stagiaires ? La limitation du nombre est-elle due à des raisons financières ? Qu'est-ce que les aides au transport et à la continuité funéraire, et qui concernent-elles ?

J'interrogerai en décembre le ministre de la recherche sur le chlอร์ดécone aux Antilles. Le surcroît de cancers de la prostate ne constitue pas un problème purement sanitaire.

La proposition de recentrer les aides sur l'embauche des ultramarins diplômés me paraît de bon sens.

Mme Laurence Cohen. – Les problèmes dénoncés dans la métropole sont amplifiés dans les départements et régions d'outre-mer. La proposition d'un travail plus approfondi de la commission des affaires sociales sur cette zone a été approuvée par M. le président. La lecture du rapport suscite beaucoup d'interrogations. La situation, très dégradée, requiert une intervention exceptionnelle. Nous nous abstenons car les moyens ne sont pas à la hauteur de la situation réelle ni des ambitions affichées.

Mme Karine Claireaux. – Je salue l'effort du Gouvernement qui préserve les crédits de la mission « Outre-mer », même s'ils ne correspondent pas aux besoins. Proposer un vote favorable, malgré des réserves, est une bonne chose. Œuvrons tous à une meilleure prise en compte des problèmes ultramarins, de santé mais aussi à un développement économique endogène, qui diminuerait le recours aux aides sociales.

M. Didier Robert, rapporteur pour avis. – L'objectif du SMA, qui est un très bon outil, reste modeste. Tout le monde serait favorable à davantage, mais les contraintes budgétaires sont là. Les aides aux transports sont de trois types : libres, pour les étudiants, pour la formation professionnelle. Il s'agit d'un accompagnement financier par l'Etat et les collectivités des ultramarins allant en métropole. L'inverse n'existe pas, sinon pour le rapatriement funéraire, dont le budget s'élève à 1 million d'euros.

Si j'ai proposé d'accorder un avis favorable à cette mission, c'est parce que je suis conscient de l'effort du Gouvernement. Il faut néanmoins revoir un logiciel de pensée qui consiste à acheter la paix sociale outre-mer. À La Réunion, le taux de chômage est de 28 %. Il atteint 60 % des jeunes de moins de 25 ans qualifiés. Ils n'ont quasiment aucune perspective. Je plaide pour une démarche d'accompagnement des entreprises et je regrette que le Gouvernement reprenne d'une main ce qu'il donne de l'autre. Il accorde le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (Cice) mais rogne sur les exonérations : 75 millions d'euros sont supprimés pour les outre-mer. Le coût budgétaire du Cice pour l'État est de 4 à 5 millions d'euros. Voyez le différentiel.

Mme Nicole Bricq. – *Il n'y a pas que le Cice.*

M. Didier Robert, rapporteur pour avis. – *Tant que nous serons dans une posture de rééquilibrage, de nouveaux problèmes pourront surgir. Un nouveau modèle est nécessaire car ce sont les entreprises qui créent les emplois. La garantie-jeunes, c'est-à-dire 480 euros pour ne rien faire, est inadmissible. J'ai proposé que les collectivités l'abondent si le jeune est inséré en entreprise. J'attends depuis deux ans la réponse du Premier ministre. En 1986, la défiscalisation a déclenché le décollage économique des outre-mer. La situation actuelle est critique.*

M. Alain Milon, président. – *La commission effectuera une mission sur la situation sanitaire en outre-mer en 2016. Elle se rendra en avril à La Réunion et à Mayotte.*

La commission émet 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
- **Délégation générale de l'outre-mer (Degeom)**
Alain Rousseau, préfet, directeur général des outre-mer
- **Fédération des entreprises d'outre-mer (Fedom)**
Yann de Prince, vice-président de la Fedom, président du Medef Réunion
Philippe Mouchard, délégué général
Samia Karam, secrétaire générale
- **Ministère des outre-mer**
Général Luc du Perron de Revel
Colonel Angélique Espérance
Chef de Bataillon Benjamin Soubra
Accompagnés du :
Caporal-Chef François-Xavier Wade