

N° 109

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 novembre 2017

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires économiques (1) sur le projet de loi de finances pour 2018, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME IV

OUTRE-MER

Par M. Michel MAGRAS

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : Mme Sophie Primas, *président* ; Mme Élisabeth Lamure, MM. Daniel Gremillet, Alain Chatillon, Martial Bourquin, Franck Montaugé, Mmes Anne-Catherine Loisier, Noëlle Rauscent, M. Alain Bertrand, Mme Cécile Cukierman, M. Jean-Pierre Decool, *vice-présidents* ; MM. François Calvet, Daniel Laurent, Mmes Catherine Procaccia, Viviane Artigalas, Valérie Létard, *secrétaires* ; MM. Serge Babary, Jean-Pierre Bansard, Mme Anne-Marie Bertrand, M. Henri Cabanel, Mmes Anne Chain-Larché, Marie-Christine Chauvin, Catherine Conconne, MM. Roland Courteau, Pierre Cuypers, Marc Daunis, Daniel Dubois, Laurent Duplomb, Alain Duran, Mmes Dominique Estrosi Sassone, Françoise Férat, M. Fabien Gay, Mmes Michelle Gréaume, Annie Guillemot, MM. Xavier Iacovelli, Jean-Marie Janssens, Joël Labbé, Pierre Louault, Michel Magras, Jean-François Mayet, Franck Menonville, Jean-Pierre Moga, Mme Patricia Morhet-Richaud, MM. Robert Navarro, Jackie Pierre, Michel Raison, Mmes Évelyne Renaud-Garabedian, Denise Saint-Pé, MM. Dominique Théophile, Jean-Claude Tissot.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 235, 264 *rect.*, 266 *rect.*, 273 à 278, 345 et T.A. 33

Sénat : 107, 108 et 110 à 114 (2017-2018)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. UN BUDGET 2018 D'AMORÇAGE ET D'ATTENTE POUR LES OUTRE-MER	7
A. L'ANALYSE GLOBALE DES CRÉDITS PROPOSÉS POUR 2018 RELATIVISE LES APPARENCES ET LES PRÉJUGÉS	7
1. <i>Deux milliards d'euros avec une hausse paradoxale de 4,4 % pour la mission « outre-mer » : elle ne reflète pas tant une augmentation pour 2018 qu'un « dégonflement » de l'exercice 2017.</i>	7
2. <i>L'effort budgétaire global pour les outre-mer : 17 milliards d'euros, soit 3,9 % des crédits pour 4,3 % de la population.</i>	9
3. <i>Quatre milliards d'euros de dépenses fiscales : la « révision » annoncée doit sauvegarder l'essentiel.</i>	10
4. <i>Un impératif : activer les crédits votés en améliorant la performance des procédures d'agrément</i>	14
B. LE PROGRAMME 138 « EMPLOI OUTRE-MER »	14
1. <i>Le soutien aux économies ultramarines</i>	15
2. <i>Le service militaire adapté et la formation professionnelle des ultramarins</i>	17
C. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 123 : « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER »	19
1. <i>La baisse de la construction appelle une stratégie articulée pour respecter la trajectoire fixée par le législateur à 15 000 logements par an pour les dix prochaines années.</i>	20
2. <i>La hausse du financement des contrats de plan avec l'État</i>	22
3. <i>Les crédits en faveur de la continuité territoriale sont stabilisés dans l'espoir d'une baisse des tarifs aériens.</i>	22
4. <i>Une progression à structure constante des moyens alloués aux collectivités territoriales d'outre-mer avec un effort particulier pour la Guyane et la Polynésie mais un fonds de secours pour l'instant limité à 10 millions d'euros.</i>	23
5. <i>Les autres actions du programme 138</i>	23
a) <i>Moins d'un million d'euros pour l'action Insertion économique et coopération régionale</i>	23
b) <i>40 millions d'euros pour les infrastructures au travers du Fonds exceptionnel d'investissement.</i>	24
c) <i>L'appui au financement bancaire et la dotation du « fonds vert »</i>	24
II. UN BUDGET UN PEU TROP « NORMAL » QUI ANNONCE DES COMPLÉMENTS ET NÉCESSITE UNE STRAGÉGIE D'OPTIMISATION POUR FAIRE FACE À DES DÉFIS EXCEPTIONNELS	25
A. LES CYCLONES, RÉVÉLATEURS DE FORCES ET DE FRAGILITÉS PRÉEXISTANTES, IMPOSENT LE FINANCEMENT D'UNE RECONSTRUCTION DURABLE	25
B. CENTRER LES ASSISES DES OUTRE-MER SUR LA SÉLECTION ET LE SOUTIEN DE PROJETS DE DÉVELOPPEMENT À LONG TERME PORTÉS PAR DES ENTREPRENEURS ULTRAMARINS	27

C. L'APPLICATION NORMATIVE ET BUDGÉTAIRE DE LA LOI « ÉGALITÉ RÉELLE » : L'URGENCE DE LA MISE EN ŒUVRE DU « SMALL BUSINESS ACT ».....	29
D. COMPENSER L'ÉVENTUELLE DISPARITION DU CICE POUR MAINTENIR LA COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES ULTRAMARINES.....	29
E. LE RÔLE DU SÉNAT DANS L'ADAPTATION DU CADRE NORMATIF ULTRAMARIN : UNE NÉCESSITÉ POUR L'OPTIMISATION DE LA DÉPENSE PUBLIQUE.	31
EXAMEN EN COMMISSION.....	33
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	43

Mesdames, Messieurs,

Au lendemain de l'adoption de la loi du 28 février 2017 sur l'égalité réelle¹ et à la veille d'une année qui donnera lieu à des mesures rassemblées dans un « Livre bleu » issues des Assises des outre-mer, il convient de rappeler une donnée fondamentale : avec un taux de chômage double de la moyenne nationale et une production de logements qui décline, nos outre-mer sont confrontés à des germes de déstabilisation auxquels ne résisteraient pas la plupart des territoires de l'hexagone. Face à cette situation, la mission « outre-mer », ciblée sur l'emploi, est composée à plus de 50 % de remboursements à la Sécurité sociale en contrepartie des exonérations de cotisations accordées aux entreprises ultramarines. L'investissement s'adosse pour sa part principalement sur des aides fiscales avoisinant quatre milliards d'euros soit le double des crédits budgétaires. Ces soutiens financiers n'ont cependant pas suffisamment permis, au cours des décennies précédentes, de dynamiser la création de richesses ultramarines.

S'ajoutent à ce défi économique majeur des difficultés ponctuelles mais récurrentes, comme les épisodes cycloniques, qui sont autant de révélateurs des forces et des fragilités des territoires concernés. Ils doivent faire l'objet de soutiens efficaces pour une reconstruction non pas à l'identique mais intelligente et durable, selon la stratégie que résume l'ONU par le sigle « BBB : Build Back Better » ainsi que sur la base de normes et de procédures tenant compte des réalités tropicales. Or le présent projet de budget pour 2018 a été conçu avant que ne surviennent ces événements climatiques.

Dans ce contexte, en se prononçant sur les crédits de la mission outre-mer prévus pour 2018, la commission des affaires économiques a pris en considération non seulement ce budget d'attente ou d'amorçage mais aussi l'ensemble des engagements pris pour le compléter au cours des prochains mois.

Il s'agit, d'une part, des crédits supplémentaires annoncés pour la reconstruction consécutive aux cyclones et pour le financement des projets qui seront sélectionnés par les Assises des outre-mer. S'y ajoute la compensation de l'éventuelle extinction du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE).

D'autre part, la commission a été sensible à l'attention portée par les plus hautes autorités de l'État à la poursuite de la stratégie de simplification et d'adaptation des normes impulsée par le Sénat : elle est nécessaire pour

¹ Loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique (dite « loi EROM »)

permettre, sur le terrain, d'activer et d'optimiser les crédits votés par le Parlement.

Lors d'une réunion tenue le 15 novembre 2017, la commission des affaires économiques a émis, sur proposition de son rapporteur pour avis, un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « outre-mer » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2018.

I. UN BUDGET 2018 D'AMORÇAGE ET D'ATTENTE POUR LES OUTRE-MER

Il convient au préalable de rappeler que la mission outre-mer, aux neuf dixièmes composée de crédits d'intervention, poursuit deux grands objectifs :

- favoriser la création de richesses et d'emplois en stimulant la compétitivité des territoires ultramarins, ce qui passe principalement par l'allègement du coût du travail outre-mer.

- améliorer la cohésion sociale et les conditions de vie des populations qui y résident, grâce au développement du logement social, la résorption de l'habitat insalubre, ainsi que par l'accompagnement des collectivités territoriales dans l'aménagement et le développement de leur territoire.

Pour 2018, ce budget présente plusieurs caractéristiques notables : c'est d'abord le premier du quinquennat ; ensuite, élaboré avant les cyclones intervenus en septembre 2017, il nécessite des réajustements ; enfin, il s'accompagne d'une série d'annonces et d'engagements financiers complémentaires qui doivent se matérialiser au cours des prochains mois.

A. L'ANALYSE GLOBALE DES CRÉDITS PROPOSÉS POUR 2018 RELATIVISE LES APPARENCES ET LES PRÉJUGÉS

1. Deux milliards d'euros avec une hausse paradoxale de 4,4 % pour la mission « outre-mer » : elle ne reflète pas tant une augmentation pour 2018 qu'un « dégonflement » de l'exercice 2017.

Le Gouvernement a présenté le projet de budget des outre-mer pour 2018 en affichant une « hausse de 4,4 % à périmètre constant », ce qui appelle plusieurs éclaircissements.

- Tout d'abord, les 2,1 milliards d'euros en autorisations d'engagements (AE) et les 2,07 milliards d'euros en crédits de paiements (CP) prévus pour 2018 sont **en retrait** de 0,9 % en AE et stables (+ 0,1 %) en CP, par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2017.

- **Pour faire apparaître non plus une légère baisse mais une augmentation** de plus de 4 %, il faut procéder à une **diminution de la base de calcul pour 2017**. Tel est bien le cas puisque le « bleu » budgétaire pour 2018 indique que des crédits outre-mer 2017 (du programme 123 « conditions de vie ») ont été **retrocédés en début d'exercice au ministère de l'éducation nationale**. D'où, selon le Gouvernement, la nécessité de prendre en compte

cette « mesure de périmètre » : une fois « dégonflés » les crédits 2017, le projet pour 2018 apparaît en hausse de 72,6 millions d'euros en AE et de 85,1 millions en CP, hors mesures de périmètre.

Ce « voyage des dotations », dont le principal effet a été de présenter le budget des outre-mer pour 2017 de manière flatteuse, avait néanmoins été signalé par votre commission des affaires économiques. Ainsi, dès le PLF pour 2016, l'avis budgétaire avait souligné que la diminution de 3 % des autorisations d'engagement (AE) était un signal pouvant préfigurer une baisse des crédits de paiement pour les années suivantes. Tel a bien été le cas dans le projet de budget pour 2017 et votre commission a alors souligné qu'à structure constante par rapport à 2016, les crédits de la mission outre-mer baissaient de 2,2 % en CP et de 3,9 % en AE pour le dernier budget du quinquennat.

Cependant, c'est une hausse qui a alors été affichée dans les documents budgétaires pour 2017 (+ 2,8 % en AE et + 0,8 % en CP) qui s'expliquait principalement par deux transferts de crédits : 20 millions d'euros en provenance de la mission « Travail et emploi » et 80 millions en provenance de la mission « Enseignement scolaire ».

Puis, dès le début de l'année 2017, juste après le vote solennel de la loi de finances en décembre 2016, plusieurs lignes de crédits ont été rapatriées à l'Éducation nationale.

DÉTAILS DES CRÉDITS RÉTROCÉDÉS À L'ÉDUCATION NATIONALE ET QUI PERMETTENT, EN DIMINUANT LA BASE POUR 2017, DE CALCULER UNE HAUSSE POUR 2018.

Au sein du programme 123 « Conditions de vie Outre-mer », les évolutions 2018 portent sur la rétrocession à l'Éducation nationale d'une série de crédits inopportunistement positionnés en PLF 2017 sur l'action n° 06 « Collectivités territoriales » du programme 123 :

- 2,5 millions d'euros (en AE/CP) en faveur des établissements scolaires du second degré en Polynésie française ;
- 5,54 millions d'euros de subventions pédagogiques dédiées à la Polynésie française ;
- 78,9 millions d'euros en AE et 50 millions d'euros en CP en faveur des établissements scolaires du second degré à Mayotte ;
- 6,7 millions d'euros en AE et 26,9 millions d'euros en CP positionnés en PLF 2017 pour la construction des lycées de Nouvelle-Calédonie.

Pour rompre avec de telles pratiques, la ministre des outre-mer a souligné que le budget 2018 se caractérise par sa « **sincérité** ». Votre commission apporte son soutien à cette remise en ordre et souhaite que cet effort se prolonge dans le temps. La rigueur des sanctions et des procédures qui s'appliquent aux entreprises ultramarines comme aux autres, amène

vos rapporteurs pour avis à souligner la nécessité pour l'État d'être exemplaire dans la présentation de ses comptes.

Au-delà de la part d'illusion que comporte l'affichage de certains pourcentages au fil des présentations budgétaires, **le constat fondamental est celui d'une stabilisation des volumes de crédits depuis 2011 aux alentours de deux milliards d'euros. Les ultramarins participent donc incontestablement à l'impératif de rigueur.**

RÉCAPITULATIF GÉNÉRAL DES CRÉDITS DE LA MISSION OUTRE-MER : 2016-2018

(En millions d'euros)

Numéro et intitulé du programme et de l'action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Exécutées en 2016	Ouvertes en LFI 2017	Demandées pour 2018*	Exécutés en 2016	Ouverts en LFI 2017	Demandés pour 2018*
138 Emploi outre-mer	1 257,0	1 275,9	1 329,0	1 247,7	1 279,2	1 333,6
1 Soutien aux entreprises	988,4	1 027,6	1 079,0	989,2	1 030,4	1 078,5
2 Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle	265,9	246,1	247,5	256,0	246,7	252,5
3 Pilotage des politiques des outre-mer	2,7	2,1	2,5	2,5	2,1	2,5
123 Conditions de vie outre-mer	636,7	848,8	775,8	653,4	787,7	734,7
1 Logement	197,8	246,0	226,0	216,4	231,7	228,1
2 Aménagement du territoire	138,1	144,2	161,2	145,8	163,7	166,0
3 Continuité territoriale	39,4	41,7	41,1	39,7	41,7	41,1
4 Sanitaire, social, culture, jeunesse et sport	21,7	29,9	19,6	18,8	21,7	19,6
6 Collectivités territoriales	184,7	300,3	261,9	182,9	279,9	225,6
7 Insertions économiques et coopérations régionales	0,9	1,0	0,9	1,1	1,0	0,9
8 Fonds exceptionnel d'investissement	39,4	40	40,0	29,3	34,8	36,0
9 Appui à l'accès aux financements bancaires	14,7	45,6	25,0	19,3	13,2	17,3
Total mission	1 893,7	2 124,7	2 104,8	1 901,1	2 066,9	2 068,3

* Hors fonds de concours et attributions de produits attendus.

Sources : Rapport annuel de performance 2016 et Projet annuel de performance 2018.

2. L'effort budgétaire global pour les outre-mer : 17 milliards d'euros, soit 3,9 % des crédits pour 4,3 % de la population.

Pour y voir plus clair, il faut replacer ces deux milliards à « géométrie variable » dans l'ensemble plus vaste que retrace le document de politique transversale « outre-mer ». Celui-ci est beaucoup moins sujet aux variations de périmètre puisqu'il rassemble les crédits inclus dans 29 missions : le total de l'effort budgétaire proposé pour 2018 s'élève à plus

de 17 milliards d'euros, en augmentation de 2,2 % (+ 336 millions d'euros) par rapport à 2017, dont 5,13 milliards d'euros consacrés à l'enseignement scolaire¹.

Les crédits sont en hausse mais, s'agissant de leur niveau, la commission des finances de l'Assemblée nationale n'hésite pas à affirmer que « l'État participe moins au développement ultramarin qu'à celui de l'hexagone en termes de crédits budgétaires ». En effet, les allocations aux outre-mer représentent 3,9 % des dépenses du budget de l'État alors qu'elles concernent 4,3 % de la population².

Même si ces chiffres comportent un peu d'incertitude, **votre rapporteur pour avis soutient ce combat contre un préjugé tenace et injuste sur le caractère « budgétivore » des outre-mer**. La réalité, c'est surtout la prise en tenailles entre l'appartenance à la République et des pays concurrents proches à très bas coût salarial.

3. Quatre milliards d'euros de dépenses fiscales : la « révision » annoncée doit sauvegarder l'essentiel.

Pour compléter cet aperçu global, il convient également de rappeler que les dépenses fiscales rattachées à la mission outre-mer sont, avec 4,3 milliards d'euros, **deux fois supérieures aux crédits budgétaires**. Ce montant est néanmoins très estimatif comme le signale, année après année, la Cour des comptes. Celle-ci observe également que le « bleu budgétaire » ne mentionne ni la non-applicabilité de la TVA en Guyane et à Mayotte (article 294 du code général des impôts) ni le régime dérogatoire dont bénéficie le rhum dans les DOM (articles 362 et 403 du CGI).

Un tiers de la dépense fiscale réalisée dans les DOM est imputable à la **minoration des taux de TVA**. La fixation du taux normal à 8,5 % (au lieu de 20 % en métropole) et du taux réduit à 2,1 % (contre 5,5 % ou 10 %) permet de compenser l'effet sur les prix à la consommation de l'octroi de mer qui frappe importations et production locale mais constitue une source de financement essentielle pour les collectivités. En matière d'impôts indirects, les départements d'outre-mer bénéficient également de l'exclusion du champ d'application de la **taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques** (TICPE, qui correspond à l'ancienne Taxe intérieure

¹ Cette précision illustre que « l'effort global » retracé dans le document orange de politique transversale n'a rien d'exceptionnel puisque tous nos concitoyens bénéficient des services publics de base, comme l'enseignement, sans pour autant que chaque territoire hexagonal fasse l'objet d'une publication spécifique.

² 64,86 millions pour l'hexagone et 66,99 millions pour la France entière selon l'INSEE dans son estimation publiée au 1^{er} janvier 2017 (incluant les cinq départements d'Outre-mer - Guadeloupe, Martinique, Guyane, Mayotte et La Réunion qui représentent 2,13 millions d'habitants) et 2,7 millions d'habitants dans les DOM/COM, ce chiffre récent portant en réalité sur 2014.

sur les produits pétroliers). Cette dépense fiscale a augmenté de plus de 50 % depuis 2014, ce qui résulte mécaniquement de la montée en charge de la composante carbone de la TICPE et explique l'essentiel de l'accroissement des dépenses fiscales de la mission depuis trois ans.

On peut regrouper dans un second ensemble les dépenses fiscales bénéficiant aux **ménages**, avec des mesures incitatives en faveur de l'investissement, en particulier locatif.

S'ajoute enfin le dispositif des **zones franches d'activités (ZFA)** créé par la loi du 27 mai 2009 pour le développement économique de l'outre-mer (LODEOM), qui permet d'alléger l'impôt sur les sociétés, la contribution économique territoriale et les taxes foncières des entreprises qui souscrivent des engagements précis en matière d'investissement et de formation.

PRINCIPALES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES À LA MISSION OUTRE-MER
(montants estimés en millions d'euros)

Programme	Dispositif	Chiffrage pour 2016	Chiffrage pour 2017	Chiffrage pour 2018
Programme 138 <i>Emploi Outre-mer</i>	Exonération de TVA de certains produits pétroliers et matières premières dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion	154	154	154
	Déductibilité de la TVA afférente à certains produits exonérés	100	100	100
	Abattement d'IS ou d'IR applicable aux bénéficiaires des entreprises provenant d'exploitations dans les DOM Bénéficiaires 2016 : 7 100 entreprises	77	67	67
	Exonération d'IS des bénéfices réinvestis dans l'entreprise pour les sociétés minières dans les DOM	0	0	0
	Exonération d'IS des bénéfices en cas de création d'activité nouvelle dans les DOM	0	0	0
Sous-Total Programme 138		331	321	321
Programme 123 <i>Conditions de vie Outre-mer</i>	Taux de TVA réduit (- 8,5 % pour le taux normal ; - 2,1 % pour le taux réduit.) 71 131 entreprises bénéficiaires en 2016.	1 400	1 450	1 500
	Exclusion des DOM du champ d'application de la taxe intérieure de consommation applicable aux carburants (TICPE)	996	1 055	1 169

<p>Réduction pour les contribuables des DOM de la cotisation résultant du barème de l'IR (30 % en Guadeloupe, Martinique et Réunion ; 40 % en Guyane et à Mayotte)</p> <p>Bénéficiaires 2016 : 471 761 ménages.</p>	405	405	405
<p>Réduction d'IR au titre des investissements productifs (article 199 <i>undecies</i> B)</p> <p>Bénéficiaires 2016 : 18 727 ménages</p>	282	304	304
<p>Réduction d'IR au titre des investissements dans le logement social (article 199 <i>undecies</i> C)</p> <p>Bénéficiaires 2016 : 8 872 ménages</p>	225	205	205
<p>Crédit d'impôt pour les investissements productifs dans les départements d'outre-mer avant le 31 décembre 2020</p> <p>Bénéficiaires 2016 : 704 entreprises</p>	40	85	125
<p>Réduction d'impôt pour les investissements locatifs, la réhabilitation de logements dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna et les Terres australes et antarctiques françaises</p> <p>Bénéficiaires 2016 : 29 042 ménages</p>	138	110	90
<p>Réduction d'IR en faveur de l'investissement locatif (dispositif Scellier outre-mer) jusqu'au 31 décembre 2012</p>	23	22	22
<p>Réduction d'IR en faveur de l'investissement locatif dans le secteur intermédiaire (dispositif Scellier outre-mer) jusqu'au 31 décembre 2012</p>	11	11	11
<p>Réduction de 50 % des tarifs des droits d'enregistrement et de timbre en Guyane</p>	6	6	6
<p>Exonération de TVA des transports maritimes dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion</p> <p>Bénéficiaires 2016 : 80 entreprises</p>	1	1	1
<p>Réduction d'IR en faveur des résidents d'outre-mer au titre de la souscription de parts de fonds d'investissement de proximité</p> <p>Bénéficiaires 2016 : 231 ménages</p>	1	1	1
<p>Taux de TVA réduit (2,1 %) applicable aux ventes de terrains à bâtir, aux constructions et ventes de logements neufs donnant lieu à défiscalisation</p>	30	30	nc

	Crédit d'impôt en faveur des investissements dans le logement social (article 244 <i>quater</i> X) avant le 31 décembre 2020 Bénéficiaires 2016 : 4 entreprises	8	27	nc
	Déduction d'assiette d'IS au titre des investissements productifs et du logement (articles 217 <i>undecies</i> et 217 <i>duodecies</i>) Bénéficiaires 2016 : 1 500 entreprises	97	60	nc
Sous-Total Programme 123		3 663	3 772	3 956
Total		3 984	4 093	4 287

Source : projet annuel de performances pour 2018.

La panoplie de dispositifs en vigueur a pour socle la loi de programme du 21 juillet 2003 pour l'outre-mer, approuvée par décision de la Commission européenne (N/B/2003) du 18 juillet 2007. La liste des dépenses fiscales s'est cependant allongée au fil des ans et il faut bien constater aujourd'hui que l'ensemble est devenu assez difficile à appréhender. Au cours des auditions, il a été confirmé que **le Gouvernement prépare une revue générale des aides aux entreprises ultramarines.**

Sur ce point, à l'initiative de son rapporteur pour avis, votre commission a estimé qu'il ne doit pas s'agir ici de remettre en cause des dispositifs qui ont prouvé leur efficacité. En effet :

- ces dépenses fiscales répondent souvent à des besoins essentiels d'investissement dans des entreprises du secteur productif ou dans l'habitat social ; or les entreprises ultramarines souffrent d'une insuffisance de fonds propres, d'un accès restreint au crédit et, dans le meilleur des cas, d'un coût du crédit supérieur à celui offert dans l'hexagone ;

- les abus ont été combattus par des ajustements successifs et un encadrement renforcé ; ainsi, depuis 2009, au moins une vingtaine de mesures restrictives ont été adoptées en matière d'aide fiscale à l'investissement ;

- enfin, la dépense fiscale est, à moyen terme, largement restituée, sous forme de rentrées fiscales, par les activités rentables aidées.

La réflexion doit donc essentiellement porter sur de **nouveaux outils performants** dont les outre-mer ont besoin, en particulier sous forme d'**aides directes ou indirectes ciblées sur des projets bien sélectionnés** et avec des entrepreneurs qui ne se contentent pas d'investir dans la phase initiale des opérations mais s'impliquent, aussi et surtout, dans leur développement à long terme.

4. Un impératif : activer les crédits votés en améliorant la performance des procédures d'agrément

Votre rapporteur pour avis souligne, dans cette période de rigueur budgétaire, la nécessité de se focaliser non seulement sur les crédits affichés dans les « bleus budgétaires » et votés chaque année par le Parlement mais aussi et surtout sur leur activation concrète.

Tant pour les subventions que pour la défiscalisation, il faut absolument clarifier et même « pacifier » les procédures d'agrément. Ce ne sont pas seulement les opérateurs qui l'affirment mais aussi des grands serviteurs de l'État : certaines demandes de pièces justificatives sont excessives. Elles génèrent du découragement y compris pour des jeunes talents qui risquent d'aller créer des richesses dans d'autres pays au moment de notre histoire économique où les technologies de l'information permettent de plus en plus de délocaliser des activités.

Au titre des avancées récentes, le Gouvernement de M. Manuel Valls, conscient de la situation, a supprimé, en mai 2016, la double procédure d'agrément au niveau local et national pour les bailleurs sociaux¹. Tout n'est pas réglé pour autant dans ce secteur et, comme l'a bien montré la représentante de l'Union sociale pour l'habitat (USH) au cours des auditions, un « grain de sable » administratif, même au seul niveau déconcentré, peut paralyser de grosses opérations de construction – ce qui explique, par exemple, le faible taux de consommation des crédits à la construction qui risque d'être mis en évidence pour l'année 2017.

La solution, c'est une meilleure connaissance, de la part de ceux qui instruisent les dossiers, des réalités économiques et des spécificités ultramarines.

B. LE PROGRAMME 138 « EMPLOI OUTRE-MER »

Ce programme vise à encourager la création d'emplois et la compétitivité des entreprises ultramarines. Il s'agit d'abord de compenser l'éloignement géographique, l'insularité, l'étroitesse des marchés et l'exposition aux risques naturels. Les voisins des territoires ultramarins sont également de redoutables concurrents économiques avec, par exemple, dans le tourisme et l'agriculture, des coûts salariaux parfois bien inférieurs et des « standards » à respecter beaucoup moins contraignants.

Enfin, il convient de rappeler que les entreprises ultramarines sont soumises à des normes et des exigences de certification similaires à celles de l'hexagone. Les travaux de la délégation sénatoriale aux outre-mer

¹ La suppression de l'agrément délivré par les services du ministre chargé du budget ne supprime pas, bien entendu, les possibilités pour l'administration de procéder à un contrôle fiscal a posteriori.

démontrent que ces exigences, conçues pour un espace géographique et climatique continental, sont trop souvent inadaptées au contexte tropical : elles freinent la création de richesses et diminuent l'efficacité de la dépense budgétaire. C'est pourquoi le Sénat, à l'initiative de sa délégation et de votre commission a adopté ces deux dernières années plusieurs initiatives tendant à adapter ces normes aux réalités ultramarines dans le domaine agricole et commercial ; la délégation parachève ses travaux pour faciliter la construction de logements à la fois plus résistants aux cyclones et moins coûteux.

Pour 2018, les crédits du programme 138 en faveur de l'emploi ultramarin sont proposés en hausse d'environ 4 % par rapport à 2017, de façon quasiment identique en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Cela s'explique essentiellement par une « opération vérité » sur le coût réel des exonérations de cotisations sociales spécifiques à l'outre-mer qui représentent plus 80 % de ce programme.

1. Le soutien aux économies ultramarines

L'action n° 1 « Soutien aux entreprises » se compose principalement des remboursements par l'État à la Sécurité sociale du coût des exonérations spécifiques à l'outre-mer et des mesures de soutien aux entreprises.

La hausse de 4 % prévue pour 2018 résulte d'une budgétisation à hauteur de la prévision des caisses, ce qui doit permettre d'éviter les redéploiements budgétaires en cours d'exécution.

Au cours des cinq dernières années, on constate cependant une baisse du niveau de ces crédits : c'est la conséquence, depuis 2013, d'une politique de recentrage des allègements sur les bas salaires et de l'évolution de la masse salariale qui reflète la conjoncture économique insuffisamment dynamique.

L'ÉVOLUTION DES MESURES DE DIMINUTION DU COÛT DU TRAVAIL AU COURS DES DERNIÈRES ANNÉES : UN BREF APERÇU.

Il convient de rappeler que, depuis le lancement du Pacte de responsabilité, **plusieurs mécanismes - généraux et ultramarins -** visant à améliorer la compétitivité des entreprises en minimisant le coût du travail, s'appliquent simultanément, avec des canaux de financement différents.

Le **dispositif spécifique aux outre-mer** d'allègements de charges a été créé en 1994 et ensuite modifié à de nombreuses reprises, en 2000, 2003, 2007, 2008, 2009, 2013 et 2015. Sa base juridique est l'article L. 752-3-2 du code de la sécurité sociale. Les mesures introduites à cet article par la loi du 27 mai 2009 dite LODEOM visent à concentrer les allègements sur les bas et moyens salaires ainsi que sur les entreprises de moins de 11 salariés quel que soit le secteur d'activité.

Par ailleurs, des zones géographiques prioritaires sont plus particulièrement ciblées ainsi que onze secteurs exposés et présentant de forts potentiels.

S'agissant des **réaménagements** les plus notables, il convient d'abord de rappeler que l'article 130 de la loi de finances pour 2014 a amplifié le recentrage sur les plus bas salaires. Il a également pris en compte la création du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) :

- les entreprises non éligibles au CICE, qui sont peu nombreuses, ont continué de bénéficier du régime antérieur d'allègement de cotisations ;

- les entreprises bénéficiant du CICE ont en revanche été soumises à un régime d'exonération plus restrictif, avec des seuils resserrés sur les salaires les plus bas.

Parallèlement, le **Pacte de responsabilité**, visant à abaisser le coût du travail grâce au CICE et à des allègements supplémentaires de charges sociales, a fait l'objet d'une **déclinaison spécifique outre-mer** pour que le tissu économique ultramarin, constitué à plus de 90 % de très petites entreprises, puisse également bénéficier d'un « coup de pouce » supplémentaire. La loi de finances pour 2015 a ainsi porté à 7,5 % en 2015 puis à 9 % en 2016 - de la masse salariale éligible - le crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) pour les entreprises situées dans les départements d'outre-mer.

L'article 10 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 s'est efforcé de maîtriser la dépense associée aux exonérations de charges patronales en outre-mer en recentrant, une nouvelle fois, sur les bas et moyens salaires, avec une exonération totale de cotisations maintenue pour les rémunérations inférieures ou égales à 1,4 SMIC et sur les entreprises des **secteurs particulièrement exposés à la concurrence**. Au total, pour les entreprises ultramarines de moins de onze salariés, l'exonération demeure totale jusqu'à 1,4 SMIC et dégressive jusqu'à 2,3 SMIC alors que dans le dispositif national, l'exonération totale cesse dès 1,1 SMIC. Pour les entreprises les plus exposées à la concurrence internationale, l'exonération totale est portée jusqu'à 1,7 SMIC et le point de sortie du dispositif dégressif est repoussé à 3,5 SMIC.

Comme l'avait fait observer le Gouvernement, avec la multiplication des réformes, certains allègements généraux de droit commun deviennent paradoxalement plus favorables que les exonérations spécifiques prévues pour les outre-mer.

Enfin, le budget 2017 a imposé des restrictions aux dispositifs d'exonérations des travailleurs indépendants. La loi du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer étendue à Saint-Martin à Saint-Barthélemy et à Mayotte, avait accordé aux travailleurs indépendants non agricoles ultramarins une exonération totale de cotisations pendant deux ans sans condition de revenus. La loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2017, a resserré ce régime d'exonération spécifique en le plafonnant et en le rendant dégressif. Votre commission a souligné, d'abord, que ce réaménagement porte atteinte à la simplicité et la stabilité du mécanisme et, ensuite, qu'il risque de freiner de nouvelles initiatives. Enfin, ce choix d'amoindrir les avantages accordés aux activités les plus rentables et les plus qualifiées correspond certes à une préoccupation de justice sociale mais elle ne favorise pas nécessairement l'essor économique des territoires ultramarins ni la nécessité d'attirer et de retenir l'excellence en outre-mer.

Au cours des années précédentes, votre commission a insisté sur l'impact dans nos outre-mer du principe de la concentration des allègements sur les bas salaires. Certes, selon les modèles économétriques, ce ciblage est le plus efficace à court terme pour favoriser les embauches. Cependant, à plus long terme, il faut tenir compte des effets structurels de ce choix. En effet, les employeurs ont tendance à proposer des embauches autour du

SMIC, même aux jeunes ultramarins très diplômés et ceux-ci s'orientent alors souvent vers la fonction publique ou vers l'exil. Pour éviter que nos outre-mer perdent leurs élites, **votre commission a donc préconisé des allègements de charges moins concentrés sur les bas salaires.**

Le projet de loi de finances pour 2018 soulève le débat sur la suppression du CICE à l'horizon 2019 (cf. infra dans la seconde partie du rapport) et la question techniquement complexe des compensations à apporter aux entreprises ultramarines afin de maintenir leur compétitivité.

2. Le service militaire adapté et la formation professionnelle des ultramarins

247,5 millions d'euros en AE et 252,5 millions d'euros en CP (en augmentation de 0,5 % et de 2,4 % par rapport à 2017) sont prévus en 2018 pour financer des actions de formation spécifiques, principalement à travers le service militaire adapté (SMA) et l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM).

➤ Le service militaire adapté (SMA)

Rappelons que le **service militaire adapté** a été créé en 1961 : il s'agissait, à l'époque, de conjuguer les obligations du service national avec le besoin en formation professionnelle. Lors de la suspension de la conscription en 1996, le dispositif du SMA a été maintenu avec une inflexion de ses missions vers le développement économique et la protection civile.

Concrètement, le stage d'au moins six mois qui s'adresse aux jeunes ultramarins, garçons ou filles, âgés de dix-huit à vingt-six ans, comprend un mois de formation militaire, 800 heures de formation professionnelle dans l'une des cinquante filières existantes, une remise à niveau scolaire, la préparation et le passage du permis de conduire ainsi que de l'attestation de premiers secours et enfin des chantiers d'application. Grâce à ces derniers, le SMA participe à la mise en valeur des collectivités d'outre-mer et aux plans d'urgence et de secours en cas de catastrophe naturelle.

Plus de 130 000 jeunes sont passés par le SMA depuis sa création en 1961 avec des taux d'insertion avoisinant 80 % pour l'ensemble des jeunes incorporés. Fait essentiel, le taux d'insertion des volontaires stagiaires s'est maintenu autour de 77 %, malgré l'intégration massive de jeunes éloignés du marché du travail.

La hausse des crédits de paiements pour 2018 en faveur du SMA (+7 % en 2018 pour atteindre 33,4 millions d'euros) intègre les 20 personnels militaires supplémentaires affectés en 2018 au SMA. La stabilité des autorisations d'engagement s'explique par la fin de la montée en puissance du plan SMA 6 000 l'objectif fixé pour 2017 de 6 000 bénéficiaires ayant été atteint.

Selon les réponses au questionnaire budgétaire, le SMA finalise aujourd'hui une étude qui pourrait servir de base à un nouveau projet "SMA 2025". Pour l'essentiel, l'objectif est de maintenir la performance de 77 % de jeunes insérés dont plus de la moitié dans l'emploi durable. Cela implique une amélioration de la qualité de la formation et l'accompagnement individualisé des volontaires : dont les caractéristiques ont considérablement évolué depuis 2009 avec le doublement des effectifs tandis que le taux d'encadrement est passé de 21,3 % à 15,6 % de 2010 à 2017.

Votre rapporteur pour avis estime que les outre-mer doivent continuer, à travers le SMA, de jouer un rôle de « laboratoire » en garantissant le maintien de sa performance actuelle et en ouvrant de nouvelles perspectives.

➤ **L'appui à la formation - mobilité**

Malgré les actions menées par les collectivités territoriales, l'offre de formation ne permet pas de couvrir les besoins des outre-mer et la formation hors du territoire ultramarin est donc une nécessité. Dans un souci de rationalisation, l'ensemble des crédits dédiés à la formation professionnelle en mobilité des ultramarins a été regroupé, depuis la loi de finances pour 2015, dans la mission outre-mer, par des transferts en provenance du ministère du travail en charge de la formation professionnelle.

L'action 2 finance ainsi l'**Agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM)**. Placé sous la tutelle du ministère chargé de l'outre-mer et du ministère chargé du budget, cet opérateur de l'État a pour mission d'améliorer l'employabilité et de favoriser l'insertion professionnelle des ultramarins à l'issue de leur formation. Le champ géographique d'intervention de LADOM couvre par principe les cinq départements d'outre-mer : la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, Mayotte et La Réunion. Il est étendu à Saint-Pierre-et-Miquelon et Saint-Barthélemy pour les élèves en mobilité. La gestion des aides pour les collectivités d'outre-mer et pour la Nouvelle-Calédonie est assurée par l'État ; pour ces territoires, LADOM n'intervient que comme prestataire

Afin de développer la politique de continuité territoriale définie par la loi du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer, LADOM gère les trois grandes actions financées par l'État à travers le fonds de continuité territoriale :

- le « passeport pour la mobilité de la formation professionnelle » qui finance les dépenses de formation professionnelle en mobilité, lorsque la filière recherchée n'existe pas sur place ;

- le « passeport pour la mobilité des études », qui finance tout ou partie des titres de transport des étudiants et des lycéens de Saint-Pierre-et-

Miquelon et de Saint-Barthélemy contraints de suivre en Europe une formation non disponible sur place ;

- l'aide à la continuité territoriale, qui finance une partie du titre de transport des résidents des départements et collectivités d'outre-mer, entre leur collectivité de résidence et l'hexagone ;

- et le « passeport pour la mobilité en stage professionnel » créé par la loi EROM pour financer les titres de transport des élèves et étudiants inscrits dans des filières professionnelles pour effectuer un stage dans une autre académie.

Les **financements de LADOM prévus pour 2018 sont en retrait** par rapport à 2017. Au cours des auditions, le Gouvernement a tout d'abord fait valoir que la réduction de 0,3 million d'euros de sa subvention pour charge de service public serait compensée par une forte revalorisation de la subvention versée à l'institut de formation aux carrières administratives, sociales et sanitaires (IFCASS), limitant ainsi les financements croisés entre les deux organismes.

D'autre part, la baisse de 8 millions d'euros qui frappe la formation professionnelle en mobilité se justifierait par une stabilisation des demandes attendue suite à la fin du plan "500 000 formations". De plus, le taux des crédits gelés de 3 % en 2018 au lieu de 8 % les années précédentes devrait permettre de stabiliser la réalisation budgétaire sur cette ligne par rapport à 2017.

Votre rapporteur pour avis souligne néanmoins que l'ouverture sur le monde des jeunes d'outre-mer est fondamentale et prend acte de l'engagement de la ministre à trouver des financements complémentaires en cas de besoin et selon le rythme d'application des nouvelles mesures prévues dans la loi de programmation relative à l'égalité outre-mer.

Enfin, la hausse de l'**action 3 « Pilotage des politiques publiques »** qui totalise 2,5 millions d'euros dans le projet de budget pour 2018 est liée à la prise en compte du quart du **financement des assises des outre-mer** dont le total (1,7 million d'euros) a été réparti entre plusieurs ministères.

C. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 123 : « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER »

Comme son nom l'indique, le programme 123 a pour finalité d'améliorer les conditions de vie des populations outre-mer en facilitant leur accès au logement, à la santé et à l'éducation. L'État contribue ainsi, avec les collectivités territoriales, à l'aménagement des territoires ultramarins et à la mise en œuvre du principe de continuité territoriale.

La justification de ces crédits rejoint la notion de réduction des écarts qui a fondé la loi EROM. Rappelons ici que le produit intérieur brut moyen par ultramarin reste inférieur de près de 40 % à celui de l'Hexagone et que la

proportion de bénéficiaires des minima sociaux est quatre fois plus élevée, avec 12 % de la population des quatre DOM initiaux contre 3 % en métropole.

Les crédits programmés pour 2018 sont en augmentation par rapport à 2017 - de 20,6 millions d'euros en AE et de 32,9 millions en CP - pour atteindre 775,8 millions d'euros en AE et 734,7 millions en CP. Cependant, les crédits consacrés au logement baissent de façon limitée mais inquiétante compte tenu des besoins.

1. La baisse de la construction appelle une stratégie articulée pour respecter la trajectoire fixée par le législateur à 15 000 logements par an pour les dix prochaines années.

Afin de mieux prendre en compte les particularités ultramarines, l'action de l'État dans le domaine du logement et de la résorption de l'habitat insalubre relève, depuis 1997, de la responsabilité du ministère des outre-mer et non plus du ministère en charge du logement. En effet, l'État finance la construction de logements, en particulier sociaux et la réhabilitation des logements insalubres.

Les crédits consacrés au logement qui sont ici examinés (action 1 Logement) ne concernent que les DROM, puisque, dans les COM et en Nouvelle-Calédonie, le logement relève de la compétence des collectivités. Les politiques locales, dans l'ensemble des outre-mer, sont néanmoins soutenues à travers les contrats de développement (action 2 Aménagement du territoire) et par des dépenses fiscales.

Dans les DOM les besoins en logements sociaux sont très importants pour des raisons démographiques et parce que la proportion des ménages à bas salaires est élevée. De plus, le nombre de logements classés comme insalubres par l'État est d'environ 66 000 et concerne plus de 150 000 personnes. Les cinq DOM à travers des situations différentes ont cependant en commun une urbanisation rapide et mal maîtrisée. Or face à ces besoins, et comme s'en est inquiété la représentante de l'Union Sociale de l'Habitat au cours des auditions, les programmes de construction subissent des retards et des handicaps persistants avec des difficultés de programmation, la lourdeur des procédures administratives, la rareté du foncier et l'augmentation des coûts de construction.

RAPPEL SUR LES CATÉGORIES DE LOGEMENTS SOCIAUX.

La construction de logements locatifs sociaux comprend non seulement le logement locatif social (LLS) et très social (LLTS), mais aussi les logements spécifiques comme les établissements d'hébergement des personnes âgées dépendantes (EHPAD), les logements étudiants et l'hébergement d'urgence.

Rappelons qu'on distingue deux grandes catégories de logements sociaux suivant les prêts et subventions accordés aux organismes pour leur production : les PLAI - prêt locatif aidé d'intégration - destinés aux personnes en difficulté et les PLUS - prêt locatif à usage social - dont les loyers maximaux sont un peu supérieurs à ceux des PLAI.

Les logements PLS - prêt locatif social - correspondent, quant à eux, au logement dit intermédiaire destiné aux classes moyennes : ce ne sont pas *stricto sensu* des logements sociaux et le plafond de ressources exigé du locataire est supérieur de 30 % au plafond demandé pour un logement social classique.

Pour le financement de la politique du logement, le projet de budget pour 2018 propose d'allouer à la ligne budgétaire unique (LBU) 226 millions d'euros en AE et 228,1 millions d'euros en CP. Le Gouvernement indique que la diminution de 20 millions d'euros qui en résulte par rapport à 2017 sera compensée par des cessions des parts de l'État dans les sociétés immobilières d'outre-mer (SIDOM).

La baisse des crédits porte paradoxalement sur l'aide à la rénovation qui est fondamentale. Le Gouvernement s'efforce de justifier ce choix a priori contestable par le fait que la ligne budgétaire unique (LBU) n'est pas le seul levier pour la construction de logements et propose l'amélioration de plusieurs dispositifs fiscaux. Il faut ici reconnaître qu'au cours des auditions, les bailleurs sociaux ont présenté des statistiques montrant que le principal moteur de la construction et de la réhabilitation est fiscal - comme en témoigne, par exemple, le pic de l'année 2012.

Pour l'essentiel, votre rapporteur pour avis rappelle que le Sénat a imprimé sa marque de réalisme dans la loi dite EROM en fixant un objectif de 150 000 logements construits **ou réhabilités** en dix ans. Pour atteindre concrètement ce but, il faut combiner plusieurs outils : les subventions, l'aide fiscale avec des procédures d'agrément efficaces, mais aussi du foncier, des normes de construction adaptées et une programmation astucieuse pour choisir les bonnes cibles et les bons emplacements de construction ou de réhabilitation.

2. La hausse du financement des contrats de plan avec l'État

L'action n° 2 Aménagement du territoire soutient l'investissement public et l'action des collectivités territoriales. 161,2 millions d'euros en AE et 166 millions d'euros en CP sont prévus pour l'alimenter, ce qui correspond à une augmentation de 11,8 % en AE et de 1,4 % en CP par rapport à 2017.

Ces crédits cofinancent la génération de contrats de plan État-régions (CPER) 2015-2020 qui vise à créer des emplois dans plusieurs domaines prioritaires comme l'amélioration des infrastructures ultramarines, la transition énergétique, l'innovation et la cohésion sociale. Pour ces contrats 2015-2020, le montant total de l'engagement de l'État s'établit à 865,9 millions d'euros, en nette augmentation par rapport à la génération précédente 2007-2014. Le programme 123 doit contribuer à ce financement à hauteur de 341,6 millions d'euros sur l'ensemble de la période. Ces contrats doivent désormais être articulés avec les plans de convergence introduits par la loi EROM. Pour sa part, la nouvelle génération de contrats de projets entre l'État et la Polynésie française bénéficie d'une enveloppe totale de 360 millions d'euros sur 6 ans, de 2015 à 2020, à parité entre l'État et le Pays. La hausse des autorisations d'engagements prévue pour 2018 concerne tout particulièrement le nouveau contrat de développement 2017-2021 a signé fin décembre 2016 avec la Nouvelle-Calédonie, avec une programmation budgétaire qui passe de 50,3 millions d'euros en 2017 à 63,3 millions d'euros.

3. Les crédits en faveur de la continuité territoriale sont stabilisés dans l'espoir d'une baisse des tarifs aériens.

La **politique nationale de continuité territoriale** est définie par l'article L. 1803-1 du code des transports : elle tend « à rapprocher les conditions d'accès de la population aux services publics de transport, de formation, de santé et de communication de celles de la métropole, en tenant compte de la situation géographique, économique et sociale particulière de chaque collectivité territoriale d'outre-mer ».

Elle se traduit par le versement d'aides aux résidents des outre-mer pour des déplacements en métropole et, pour les personnes en formation professionnelle en mobilité, de prestations de vie quotidienne et pédagogiques.

Il convient de rappeler qu'afin de contenir l'augmentation des dépenses, la loi de finances pour 2015 a resserré les critères d'éligibilité de l'aide à la continuité territoriale en instituant un délai d'au moins trois années entre le versement de deux aides et en divisant son montant par deux pour les foyers dont le quotient familial annuel est supérieur à 6 000 euros.

Pour 2018, les crédits de cette action 3 s'établissent à 41,1 millions d'euros en légère baisse de 0,6 million. Le Gouvernement la motive par les

économies de coût attendues du nouveau cahier des charges du marché de voyageur passé par LADOM pour le dispositif PME. L'entrée d'opérateurs "low cost" (Frenchblue, Norwegian) permet également d'anticiper une diminution des coûts aériens. Enfin, s'agissant de la continuité funéraire, les crédits ont été ajustés en fonction d'une demande moins élevée qu'initialement prévue en 2017. Le taux des crédits gelés abaissé à 3 % en 2018 devrait permettre de couvrir les surcoûts de cette action liés à l'entrée en vigueur en 2018 des modalités d'intervention prévues par la loi EROM.

4. Une progression à structure constante des moyens alloués aux collectivités territoriales d'outre-mer avec un effort particulier pour la Guyane et la Polynésie mais un fonds de secours pour l'instant limité à 10 millions d'euros.

L'action n° 6 Collectivités territoriales répond à trois objectifs : donner, tout d'abord, aux collectivités territoriales d'outre-mer les moyens de favoriser l'égal accès aux services publics locaux des ultramarins, répondre aux cas d'urgence dans les situations de catastrophes naturelles, et enfin soutenir les actions de sécurité et de défense civiles.

En 2017, cette action avait enregistré une très forte hausse apparente de 50 % par rapport à 2016 qui reposait, en réalité, sur le transfert entrant lié à des constructions scolaires en Nouvelle-Calédonie et à Mayotte, rétrocédés par la suite à la mission Éducation nationale. Sa dotation prévue pour 2018 d'élève à 261,9 millions d'euros en AE et 225,6 millions d'euros en CP en augmentation de 26,7 % en AE et de 16,3 % en CP à périmètre constant.

Cette hausse intègre d'abord le renforcement des crédits alloués aux constructions scolaires de Guyane, pour 55 millions d'euros en AE conformément aux accords de Cayenne. Ensuite, les projets d'investissement prioritaires en Polynésie française sont alimentés à hauteur de 11 millions d'euros en CP et la dotation globale d'autonomie versée à ce territoire est maintenue à 90,5 millions d'euros. Enfin, **le fonds de secours est provisoirement stabilisé à 10 millions d'euros dans l'attente des mécanismes budgétaires qui viendront l'abonder pour couvrir l'indemnisation des calamités agricoles et les dégâts non assurés des collectivités.**

5. Les autres actions du programme 138

a) Moins d'un million d'euros pour l'action Insertion économique et coopération régionale

Elle ne représente que 900 000 euros en crédits de paiement et en autorisations d'engagement, ce qui est trop peu, mais correspond à un objectif essentiel : **favoriser l'intégration et l'insertion économique des**

outre-mer dans leur environnement régional et la présence de la France dans ces zones.

b) 40 millions d'euros pour les infrastructures au travers du Fonds exceptionnel d'investissement.

Créé par l'article 31 de la loi pour le développement économique des outre-mer, le Fonds exceptionnel d'investissement (FEI) finance le plan de rattrapage en matière d'équipements publics outre-mer sous la forme d'une aide aux personnes publiques qui investissent pour le développement local et l'emploi.

Concrètement, un appel à projets est lancé chaque année. Il permet aux collectivités publiques de proposer une liste d'opérations qu'ils souhaiteraient voir subventionnées, dans le domaine, par exemple, des opérations d'adduction d'eau potable, de gestion des déchets, de désenclavement et de création d'infrastructures numériques.

La hausse des crédits du fonds exceptionnel d'investissement (FEI), mérite d'être saluée, tout en constatant que l'objectif de le doter de 500 millions d'euros semble désormais difficile à atteindre. Votre rapporteur pour avis souligne que ces crédits ont un effet de levier considérable pour l'investissement dont nos outre-mer ont besoin.

Le fonds exceptionnel d'investissement porté par l'action 8 reste doté, comme en 2017 de 40 millions d'euros d'AE. Il est à noter que ce fonds n'est pas intégré mais s'ajoute aux priorités du Grand plan d'investissement (GPI) de 57 milliards pour l'ensemble du quinquennat dont 1 milliard pour les outre-mer.

c) L'appui au financement bancaire et la dotation du « fonds vert »

L'action 9 de ce programme 123 alimente des bonifications d'intérêt aux prêts accordés aux collectivités territoriales et aux personnes publiques.

Le PLF 2018 prévoyait initialement une baisse de 20 millions d'euros des crédits de cette action en AE (45,6 millions d'euros en 2017 et 25 millions d'euros pour 2018), liée à la suppression de l'équivalent du « fonds vert » au bénéfice des collectivités françaises du Pacifique. Il s'agit, en pratique, d'un mécanisme de bonification des prêts de l'Agence française de développement pour des projets portant sur des énergies renouvelables. Le Gouvernement a diminué les dotations en indiquant qu'il s'engageait à élargir le dispositif aux territoires des Caraïbes et de l'Océan Indien et que, par ailleurs, la Caisse des dépôts et consignations avait elle aussi lancé des prêts « croissance verte » et finançait des études d'ingénierie. Les députés ont cependant choisi de prélever 20 millions sur le programme 138 pour préserver ce canal de financement du fonds vert.

II. UN BUDGET UN PEU TROP « NORMAL » QUI ANNONCE DES COMPLÉMENTS ET NÉCESSITE UNE STRAGÉGIE D'OPTIMISATION POUR FAIRE FACE À DES DÉFIS EXCEPTIONNELS

Les défis ultramarins appellent, comme l'a annoncé le Gouvernement, des compléments budgétaires ainsi que des mesures compensatoires dans la perspective de la suppression du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE).

Pour optimiser ces financements publics, le Sénat a une mission essentielle : poursuivre son travail de mise au point de mesures de simplification et d'adaptation du cadre juridique et normatif au contexte tropical et aux exigences ultramarines.

A. LES CYCLONES, RÉVÉLATEURS DE FORCES ET DE FRAGILITÉS PRÉEXISTANTES, IMPOSENT LE FINANCEMENT D'UNE RECONSTRUCTION DURABLE

L'épisode cyclonique de septembre 2017 a été exceptionnellement puissant mais votre rapporteur pour avis souligne ici avant tout la nécessité de prendre du recul et de retenir les leçons du passé. Les incidents climatiques ont plusieurs facettes : ce sont, bien entendu, des épreuves cruelles qui appellent des mesures de solidarité, mais les responsables politiques doivent aussi les analyser comme des révélateurs des forces et des fragilités existantes et impulser une reconstruction non pas à l'identique mais en franchissant un palier qualitatif.

S'agissant des crédits de reconstruction, deux remarques méthodologiques peuvent être faites. En premier lieu, pour soutenir les victimes dont la survie économique est menacée, les mesures générales, de type moratoire, sont envisageables mais pas toujours parfaitement ciblées : **l'État doit aussi décentrer et décentraliser les aides en s'appuyant sur les collectivités qui analysent très finement les besoins.**

La seconde réflexion de votre rapporteur pour avis concerne les canaux budgétaires de financement de la reconstruction. Le premier réflexe qui consisterait à créer un programme particulier dans la mission outre-mer, aurait été contre-productif car, comme en témoigne le document de politique transversale, tous les ministères ou presque peuvent être concernés dans leurs domaines d'action respectifs.

Au cours de son audition, le représentant du Comité interministériel à la reconstruction a présenté les grandes lignes de son rapport¹. Très

¹ Repenser les Iles du Nord pour une reconstruction durable. *Rapport de M. Philippe GUSTIN, préfet, délégué interministériel à la reconstruction des îles de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin*

brèvement, il en ressort, en premier lieu, que les besoins de reconstruction des **bâtiments publics** sont limités et relèvent de financements différenciés. Pour aider les collectivités dans leur champ de compétences, en particulier pour les établissements scolaires, il faudra une disposition législative spécifique.

Par ailleurs, l'État a apporté une aide exceptionnelle au redémarrage des **entreprises** sinistrées : 10 millions d'euros ont été budgétés pour abonder ce dispositif, qui permet d'allouer 1 000 euros à tout type d'entreprise recensé, 5 000 euros aux entreprises garantissant le maintien dans l'emploi de leurs salariés grâce au chômage partiel, et 10 000 euros aux entreprises garantissant le maintien dans l'emploi de leurs salariés via le chômage partiel. De plus, le dispositif de **chômage partiel** a été simplifié pour aider les entreprises à y recourir plus facilement et conserver ainsi leurs salariés : 643 entreprises sur Saint-Martin, représentant 3 304 salariés, et 437 entreprises sur Saint-Barthélemy, représentant 2 295 salariés, ont déjà déposé un dossier, pour un coût qui pourrait avoisiner 25 millions d'euros pour les finances publiques dans les prochains mois. Par ailleurs, le délégué interministériel a engagé des discussions avec les organismes paritaires collecteurs agréés pour faciliter la mise en place et le financement de formations complémentaires au chômage partiel et permettre ainsi un remboursement des salaires au-delà de 75 % du SMIC.

Enfin, pour les **foyers modestes sinistrés**, l'aide d'urgence est dispensée depuis le 23 novembre 2017 sous forme de carte prépayée à la demande des autorités locales. D'un montant de 300 euros par adulte et 100 euros par enfant dans la limite de 900 euros par foyer, la carte sera utilisable exclusivement sur le territoire français.

Le coût de la gestion de crise (déploiement de renforts, matériels, réquisitions...) est d'ores et déjà estimé à plus de 100 millions d'euros pour l'État. L'État s'est également engagé à verser à la collectivité de Saint-Martin 12,2 millions d'euros en 2017 et 50 millions en 2018 pour compenser la baisse de ses recettes fiscales et l'exonération de la taxe foncière demandée par la collectivité.

Aucun chiffrage plus global et plus précis de la reconstruction ne peut être établi à ce stade. Comme pour les précédents cyclones l'ordre de grandeur qu'il faut garder à l'esprit est un **ratio de deux tiers de dommages indemnifiables par les assurances et un tiers non indemnifiable. Pour financer ce dernier tiers les sources sont multiples** : fonds de secours et dotations de différents ministères à la fois en loi de finances 2017 et 2018 ainsi qu'en loi de finances rectificative, à quoi s'ajoutent des fonds européens, en particulier pour les **agriculteurs** qui en Guadeloupe ont subi de sérieux dégâts. Le **fonds de secours** reste le canal d'indemnisation le plus rapide : il a été doté, en loi de finances initiale, de 10 millions d'euros et sera

abondé par des contributions interministérielles pour atteindre vraisemblablement 80 millions d'euros.

B. CENTRER LES ASSISES DES OUTRE-MER SUR LA SÉLECTION ET LE SOUTIEN DE PROJETS DE DÉVELOPPEMENT À LONG TERME PORTÉS PAR DES ENTREPRENEURS ULTRAMARINS

Les Assises des outre-mer, lancées le 4 octobre 2017, dureront sept mois et bénéficieront d'une « traduction budgétaire », selon le Gouvernement.

Comme l'a rappelé la ministre des Outre-mer, il s'agit de la mise en œuvre d'un engagement du Président de la République destiné à favoriser la « construction des outre-mer de demain ». Les acteurs ultramarins – pouvoirs publics, monde de l'économie et société civile – ont été appelés à se concerter pour élaborer le Livre bleu outre-mer, socle des politiques publiques ultramarines du quinquennat. Le site internet www.assisesdesoutremer.fr permet d'y associer tous les citoyens.

L'ORGANISATION ET LES ÉTAPES DES ASSISES D'OUTRE-MER

Au centre du processus, l'équipe Projets ultramarins aura pour mission de trier et de faire émerger des projets structurants pour les territoires d'outre-mer.

Une première phase de diagnostic, qui se clôt le 22 novembre, permettra d'orienter les travaux des ateliers nationaux et locaux qui se tiendront jusqu'à janvier 2018. Il s'agit de déterminer les grandes priorités pour chacun des territoires : équipements publics, développement économique, emploi, environnement, santé, jeunesse, culture, sécurité...

Puis une consultation numérique sera lancée sur le site Internet des Assises entre le 15 janvier et le 28 février 2018 auprès des citoyens sur les premières propositions ou réformes des politiques publiques pour l'outre-mer.

Enfin la synthèse de l'ensemble des travaux aboutira à la rédaction du Livre bleu outre-mer au Printemps 2018, Thierry Bert, le rapporteur général des Assises.

Parallèlement, l'équipe Projets ultramarins sera aussi le jury d'un concours d'innovation des initiatives ultramarines. À partir du 18 octobre, chaque citoyen porteur d'un projet pour son territoire peut poster sa candidature sur le site Internet des Assises jusqu'au 31 janvier 2018. Une présélection des projets sera faite en février pour ouvrir ensuite en mars la phase de vote du public. La sélection finale aura lieu en mars et les projets labélisés bleu outre-mer présentés au Printemps 2018. Les lauréats bénéficieront d'un accompagnement financier et technique pour concrétiser ou faire grandir leurs projets.

Dix-sept personnalités composent **l'Équipe Projets Ultramarins** : Mémona Hintermann-Affejee, conseillère au Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) ; Céline Lazorthes, fondatrice et présidente du groupe Leetchi ; Audrey Pulvard, présidente de la Fondation Nicolas Hulot ; Joëlle Prevot Madere, membre du Conseil Économique et Social ; Rozette Issouf, Psychologue ; Guy Claireaux, professeur d'université dans le domaine scientifique ; Jean François Delfraissy, président du comité national consultatif d'éthique ; Jean Etienne Antoinette, membre du Conseil Économique et Social ; Nassir Goulamaly, directeur général du groupe Océinde ; Gaël Lagadec, professeur d'économie et président de l'université de Nouvelle-Calédonie ; Pascal Legitimus, comédien, réalisateur et producteur ; Jean-Marc Mormeck, délégué à l'Égalité des chances des Français d'outre-mer ; Gaël Musquet, PDG de CX Links ; Bernard Ramanantsoa, ancien directeur d'HEC et Dominique Restino, Président de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris. Deux autres personnalités, en provenance de Polynésie, viendront compléter cette liste.

En ouvrant les Assises des outre-mer, la ministre a elle-même indiqué comprendre que certains puissent avoir des doutes sur ce processus.

Au cours des entretiens organisés pour élaborer le présent avis budgétaire, certaines réserves se sont, en effet, manifestées : comment ne pas rappeler que la France est, trop souvent, « championne du monde des diagnostics » ?

L'audition du Coordinateur de ces assises a en partie rassuré votre rapporteur sur ce processus qui a besoin d'être guidé par une personnalité qui conjugue hauteur de vue et réalisme. Le but fondamental de ces assises n'est pas tant de réitérer des préconisations déjà largement connues que de faire émerger et soutenir une nouvelle génération d'entrepreneurs ultramarins dans un « écosystème » affermi. Il est également vrai que les financements ont à eux seuls un impact économique limité : il ne suffit pas, par exemple, d'acquérir des bateaux de pêche avec des crédits d'investissement - encore faut-il trouver une main-d'œuvre adéquate et faire appel à de jeunes entrepreneurs compétents. Or les talents sont insuffisamment mobilisés et l'exemple d'une ultramarine ayant mis en place au Mozambique des installations de congélation très haut de gamme qui conservent parfaitement les saveurs du poisson mérite d'être cité.

Votre commission a donc choisi de faire confiance aux assises pour stimuler un nouvel élan fondé sur l'intraduisible mécanisme de « bottom up » qui vise à mobiliser le développement en commençant par la base.

Budgétairement, votre rapporteur pour avis estime beaucoup trop optimiste de penser que la seule activation des crédits programmés pour 2018 sera suffisante pour financer les projets de qualité qui seront sélectionnés. La ministre a d'ailleurs prévu, en cas de besoin, d'un projet de loi spécifique pour prolonger ces Assises.

C. L'APPLICATION NORMATIVE ET BUDGÉTAIRE DE LA LOI « ÉGALITÉ RÉELLE » : L'URGENCE DE LA MISE EN ŒUVRE DU « SMALL BUSINESS ACT ».

La loi dite « EROM » n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique, dans son article premier « reconnaît aux populations des outre-mer le **droit à l'égalité réelle** au sein du peuple français » ainsi que « le droit d'adopter **un modèle propre de développement** ». Votre rapporteur pour avis attire l'attention sur l'impact encore limité des 148 articles de ce texte.

En effet, sur le plan **budgétaire**, les plans de convergence qui doivent être élaborés ne se traduisent pas, dans le présent projet de loi de finances, par une croissance des crédits de la mission en programmation pluriannuelle. Il en va de même pour le développement de la formation professionnelle avec une réduction des crédits gérés par l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM) pour 2018.

Du point de vue **juridique**, l'échéancier de mise en application de la loi indique que seuls trois décrets d'application ont été publiés sur les 30 prévus par la loi. Votre rapporteur pour avis se préoccupe particulièrement de la nécessité de publier le texte réglementaire requis par le dispositif qui favorise la participation des petites et moyennes entreprises locales à de grosses opérations. Il s'agit du volet de la « **stratégie du bon achat** » (Small Business Act) prévu par l'article 73 de la loi : introduit à l'initiative du Sénat, il impose, pour les marchés de plus de 500 000 euros, la présentation d'un **plan de sous-traitance précis sur la contribution des entreprises locales**. **Cette innovation en droit français peut trouver toute son utilité pour la reconstruction** des îles frappées par les cyclones comme en témoigne la cinquième des 19 propositions formulées dans le récent rapport du Délégué interministériel à la reconstruction des îles de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin¹ qui appelle à « Favoriser les entreprises locales durant la phase de reconstruction ».

D. COMPENSER L'ÉVENTUELLE DISPARITION DU CICE POUR MAINTENIR LA COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES ULTRAMARINES

Il convient de rappeler que, l'article 42 du projet de loi de finances pour 2018 vise à supprimer le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) au 1^{er} janvier 2019. Entre temps, le taux du CICE est ramené à 6 %

¹ *Repenser les îles du Nord pour une reconstruction durable. Rapport de M. Philippe GUSTIN, préfet, délégué interministériel à la reconstruction des îles de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin 9 novembre 2017.*

pour les rémunérations versées en 2018, afin de contenir la dépense fiscale. En compensation, l'article 8 du projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2018 instaure une réduction forfaitaire de la cotisation patronale maladie de 6 points assortie d'un élargissement du champ des charges de l'allègement général qui interviendront à la clôture du CICE.

Pour l'année 2018, les outre-mer ne sont pas concernés par la baisse du taux de CICE de 7 % à 6 % et **conserveront le taux de 9 % en 2018¹**. En effet, l'article 42 du PLF prévoit de laisser intacte la dérogation prévue en faveur des départements d'outre-mer au paragraphe III (2°) de l'article 244 quater C du code général des impôts.

En revanche, pour 2019, la suppression du CICE est envisagée de façon globale, y compris pour les DOM.

S'agissant du débat général sur la suppression du CICE à l'horizon 2019, votre rapporteur pour avis estime qu'à l'origine, on a eu raison de critiquer sa complexité mais à présent que les intervenants ont consenti les efforts d'adaptation nécessaires, on soumet les entreprises, d'une part, à l'instabilité de la législation puisqu'on leur annonce à la fois que le crédit d'impôt va disparaître et, d'autre part, à un manque à gagner en compétitivité.

S'ajoute, pour les outre-mer, une difficulté supplémentaire puisque le taux du CICE y est majoré, ce qui impose de trouver des compensations adéquates. La tâche est si compliquée - pour articuler les différentes formes de diminution du coût du travail - que le Gouvernement préfère soumettre la question au débat dans les Assises de l'Outre-mer.

Pour donner un aperçu des difficultés induites par le principe de la « bascule » du CICE en allègements de charge, il convient de rappeler que l'intensité de l'aide apportée aux entreprises ultramarines au titre des exonérations de cotisations a été modulée, au cours des années précédentes, en fonction de leur éligibilité ou non au CICE. De ce fait, le dispositif d'exonérations spécifique aux outre-mer est passé de trois catégories d'entreprises à six catégories.

Les différents niveaux d'exonérations et d'allègements de charges en vigueur dans les outre-mer.

¹ Ce taux majoré est applicable depuis le 1^{er} janvier 2016

Dispositif existant - cf. article 752-3-2 du code de la sécurité sociale			
Catégories d'entreprises	Paramètres de calcul de l'exonération	Entreprises éligibles au CICE	Entreprises non éligibles au CICE
Toute entreprise de moins de 11 salariés	Seuil d'exonération totale et niveau de la franchise d'exonération	1,4 Smic	1,4 Smic
	Seuil à partir duquel l'exonération devient dégressive	1,6 Smic	2 Smic
	Point de sortie	2,3 Smic	3 Smic
Entreprise de plus de 11 salariés mais relevant des secteurs éligibles	Seuil d'exonération totale et niveau de la franchise d'exonération	1,3 Smic	1,4 Smic
	Seuil à partir duquel l'exonération devient dégressive	1,3 Smic	1,4 Smic
	Point de sortie	2 Smic	3 Smic
Entreprise des secteurs renforcés, quel que soit son nombre de salariés	Seuil d'exonération totale et niveau de la franchise d'exonération	1,7 Smic	1,7 Smic
	Seuil à partir duquel l'exonération devient dégressive	2,5 Smic	2,5 Smic
	Point de sortie	3,5 Smic	4,5 Smic

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

Pour l'avenir du dispositif d'allègements et d'exonérations de charges patronales de sécurité sociale spécifique aux outre-mer, votre rapporteur pour avis estime qu'il faudra prendre en considération deux principales idées. D'une part, le rapport Gallois a clairement démontré que **pour favoriser les secteurs « haut de gamme » il faudrait appliquer les allègements jusqu'à 3,5 smic**. D'autre part, et **pour limiter le coût explosif d'une telle mesure, la solution est connue : c'est le ciblage des allègements ou des soutiens sur certains secteurs essentiels** pour le développement des territoires et sur certains projets.

E. LE RÔLE DU SÉNAT DANS L'ADAPTATION DU CADRE NORMATIF ULTRAMARIN : UNE NÉCESSITÉ POUR L'OPTIMISATION DE LA DÉPENSE PUBLIQUE.

Les travaux de la délégation sénatoriale aux outre-mer démontrent qu'on peut faire plus et mieux à budget constant, à condition de permettre aux territoires ultramarins d'adapter au contexte tropical des normes continentales qui entravent l'activité et génèrent des surcoûts sans pour autant cibler les dangers bien réels. Tel est le cas, tout d'abord, en matière agricole, et le Sénat a adopté plusieurs résolutions dans ce domaine.

Le principal défi porte aujourd'hui sur les normes de construction et la ministre a indiqué que le Gouvernement suivait de près les travaux de la délégation sur ce point. Les investigations conduites par la délégation¹ appellent à plus de réalisme et à l'adaptation des normes qui sont

¹ Le BTP outre-mer au pied du mur normatif : Faire d'un obstacle un atout. Rapport d'information n° 601 (2016-2017) du 29 juin 2017, par M. Éric DOLIGÉ, rapporteur coordonnateur, Mmes Karine CLAIREAUX et Vivette LOPEZ, rapporteurs

aujourd'hui paralysantes mais, en même temps, ne ciblent pas les dangers bien réels. Par exemple, certaines réglementations sont inadaptées « par excès » : elles conduisent trop systématiquement à écarter les règles d'étanchéité face à des pluies tropicales au profit des exigences d'accessibilité et l'équilibre entre ces deux impératifs mérite d'être réexaminé. À l'inverse, il n'existe pas de réglementation tenant suffisamment compte des vents violents et tourbillonnants qui peuvent souffler dans les zones tropicales lors des épisodes cycloniques. L'eurocode applicable et les scénarios qui servent de base de calcul sont pensés une nouvelle fois pour la seule Europe continentale, avec une force de vent considérée comme s'atténuant avec l'accroissement de la distance au rivage, ce qui est complètement inadapté pour un environnement insulaire et cyclonique. Les normes de construction concernant le risque cyclonique et les vents violents (proposition n° 30 du rapport de la délégation).

Plus généralement, la méthode la plus efficace pour impulser un véritable « développement endogène », selon la formule en vogue, se situe à l'opposé du réflexe traditionnel qui consiste à imposer aux outre-mer des orientations et des mesures uniformes. En effet, la voie de l'efficience passe par une meilleure adéquation aux réalités et donc par la différenciation territoriale. La clef de la réussite réside donc dans une démarche de l'État visant à accompagner les collectivités territoriales pour nourrir leurs capacités propres d'expertise et leur garantir une véritable autonomie au service de la création d'emplois et d'activités.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 15 novembre, la commission a examiné le rapport pour avis sur les crédits de la mission « Outre-mer » du projet de loi de finances pour 2018.

M. Michel Magras, rapporteur. – Je vous propose, après cette promenade dans le futur et les satellites, de revenir sur terre, dans la « France éclatée » – celle des outre-mer dont je vais vous présenter les crédits proposés en loi de finances pour 2018.

Pour cette année, la thématique générale que je retiens est celle d'un budget un peu trop normal, que j'analyse dans ma première partie, face à des défis exceptionnels. Le Gouvernement s'est lui-même engagé à compléter les crédits et je vous soumettrai, dans le second temps de ce rapport, des solutions pour optimiser la dépense publique.

Je commencerai par une brève analyse des crédits pour 2018 qui constituent l'amorçage budgétaire du quinquennat. Une première question se pose : ce budget est-il bien en hausse de 4,4 %, comme l'indique le Gouvernement ? Cela nous renvoie, une fois de plus, au thème de la sincérité et de l'objectivité budgétaire sous la précédente législature. Si on regarde de près le calcul qui aboutit à ce pourcentage de plus de 4 %, on voit bien que ce n'est pas tellement 2018 qui augmente : c'est surtout 2017 qui « dégonfle » assez nettement. Que s'est-il passé ? Selon la documentation budgétaire, juste après le vote solennel de la loi de finances en décembre 2016, des crédits Outre-mer ont été rapatriés, en janvier suivant, sur le budget de l'Éducation nationale.

Ces jeux d'écritures peu orthodoxes ont donc permis au Gouvernement précédent d'afficher des crédits aux outre-mer en hausse. J'en tire trois observations. Tout d'abord, la ministre elle-même souligne que le budget 2018 fait un effort de sincérité et je propose que nous la soutenions si elle prend solennellement l'engagement de prolonger cet effort dans le temps. Quand on voit la rigueur des sanctions et des procédures qui s'appliquent aux entreprises ultramarines comme aux autres, on se dit que l'État doit être exemplaire dans la présentation de ses comptes. Ensuite, je constate, sur les séries longues, que les crédits des outre-mer restent au voisinage de deux milliards d'euros depuis 6 ans. Les ultramarins participent donc, si l'on écarte la magie des pourcentages et des « mesures de périmètre », à l'effort de rigueur. Je rappelle au passage que, l'an dernier, Serge Larcher et votre commission avaient bien mis en évidence non pas une hausse mais une baisse des crédits à structure constante pour le dernier budget du quinquennat.

Enfin, pour y voir plus clair, il faut replacer ces deux milliards à « géométrie variable » dans un ensemble plus vaste, c'est-à-dire le document de politique transversale « outre-mer ». Il est beaucoup moins sujet aux variations de périmètre puisqu'il rassemble les crédits inclus dans 29 missions : le total de l'effort budgétaire proposé pour 2018 s'élève à plus de 17 milliards d'euros, en augmentation de 2,2 % (+ 336 millions d'euros) par rapport à 2017 dont 5,13 milliards d'euros consacrés à l'enseignement scolaire. Les crédits sont en hausse, mais s'agissant de leur niveau, la commission des finances de l'Assemblée nationale n'hésite pas à affirmer que « l'État participe moins au développement ultramarin qu'à celui de l'hexagone en termes de crédits budgétaires ». En effet, les allocations aux outre-mer représentent 3,9 % des dépenses du budget de l'État alors qu'elles concernent 4,3 % de la population. Même si ces chiffres comportent un peu d'incertitude, je soutiens ce combat contre un préjugé tenace et injuste sur le caractère budgétivore des outre-mer. La réalité, c'est la prise en tenailles entre l'appartenance à la République et des pays concurrents proches à très bas coût salarial.

Pour compléter ce tableau, je rappelle aussi que les dépenses fiscales rattachées à la mission outre-mer sont, avec 4,3 milliards d'euros, deux fois supérieures aux crédits budgétaires mais ce montant est très estimatif, comme le signale année après année, la Cour des comptes. La liste des dépenses fiscales s'est allongée au fil des ans et on doit bien constater aujourd'hui que l'ensemble est devenu assez difficile à appréhender, même pour les spécialistes. Au cours des auditions, il m'a été confirmé que le Gouvernement préparait une revue générale des aides aux entreprises ultramarines et nous y serons très attentifs. Sur ce point, j'estime qu'il ne doit pas s'agir de remettre en cause des dispositifs qui ont prouvé leur efficacité. Mais nous avons également besoin de créer de nouveaux outils efficaces : pourquoi pas sous forme d'aide directe ciblée sur des projets bien sélectionnés et avec des entrepreneurs qui ne se contentent pas d'investir dans la phase initiale des opérations mais s'impliquent, aussi et surtout, dans leur développement à long terme. C'est ce que je résume par la formule « défiscalisation de projet ».

Je vais un peu anticiper sur ma deuxième partie en disant ici quelques mots sur l'activation concrète des crédits qu'on nous présente dans les bleus budgétaires et que le Parlement vote chaque année. Tant pour les subventions que pour la défiscalisation, il faut absolument clarifier et j'allais dire « pacifier » les procédures d'agrément. Ce ne sont pas seulement les opérateurs qui nous le disent mais aussi des grands serviteurs de l'État : certaines demandes de pièces justificatives sont excessives et elles génèrent du découragement y compris pour des jeunes talents qui risquent d'aller créer des richesses dans d'autres pays - n'oublions pas d'ailleurs que les technologies de l'information permettent de plus en plus de délocaliser des activités. La solution, c'est une meilleure connaissance, de la part de ceux qui instruisent les dossiers, des réalités économiques et des spécificités

ultramarines. Rendons justice au Gouvernement de M. Valls qui a supprimé, en mai 2016, la double procédure d'agrément au niveau local et national pour les bailleurs sociaux. Tout n'est pas réglé pour autant et, comme l'a bien montré la représentante de l'Union sociale de l'habitat (USH), un grain de sable administratif, même au seul niveau déconcentré, peut paralyser de grosses opérations de construction - et on se demande, en fin d'année, pourquoi les crédits ne sont pas consommés...

J'en viens au deuxième point de mon exposé pour signaler les principales priorités et faiblesses de ce budget.

En premier lieu, les crédits du programme 138 « Emploi outre-mer » progressent d'environ 4 %, de façon quasiment identique en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. L'essentiel, ici, est le poste consacré aux allègements de charges : je rappelle que l'État rembourse à la Sécurité sociale le coût des exonérations spécifiques aux outre-mer. La hausse de 4 % prévue pour 2018 résulte d'une budgétisation à hauteur de la prévision des caisses, ce qui doit permettre d'éviter les redéploiements budgétaires en cours d'exécution. Je signale cependant, au cours des cinq dernières années, une baisse du niveau de ces crédits. C'est la conséquence, depuis 2013, d'une politique de recentrage des allègements sur les bas salaires et de l'évolution de la masse salariale qui reflète une conjoncture économique insuffisamment dynamique.

Tout ceci nous renvoie, cette année, au vaste débat sur la suppression du Crédit d'Impôt Compétitivité Emploi (CICE) à l'horizon 2019, qui s'applique dans les DOM mais pas aux collectivités qui disposent de l'autonomie fiscale. À l'origine, on a eu raison de critiquer sa complexité mais maintenant que les intervenants ont consenti les efforts d'adaptation nécessaires et que la BPI a mis en place le dispositif de préfinancement, on leur annonce, à la fois, que le crédit d'impôt va disparaître et, qu'il y aura un manque à gagner en compétitivité. S'ajoute, pour les outre-mer, une difficulté supplémentaire puisque le taux du CICE y est majoré et il faut donc trouver des compensations adéquates. En prolongeant encore plus loin le raisonnement, à l'autre bout de la chaîne, les outre-mer bénéficient d'ores et déjà de taux d'exonérations sociales majorés : au total, j'attire l'attention sur le fait que cette éventuelle « bascule » du crédit d'impôt en allègements comporte un sérieux risque de perte de compétitivité pour nos territoires ultramarins. La tâche est si compliquée pour le Gouvernement que celui-ci préfère soumettre la question au débat dans les Assises de l'Outre-mer. Il faudra, à mon sens, prendre en considération deux principales idées. D'une part, le rapport Gallois a clairement démontré que pour favoriser les secteurs « haut de gamme » il faudrait appliquer les allègements jusqu'à 3,5 smic. D'autre part, et pour limiter le coût explosif d'une telle mesure, la solution est connue : le ciblage des allègements ou des soutiens sur certains secteurs essentiels pour le développement des territoires et sur certains projets.

On trouve également, dans ce programme 138, la contribution de l'État au service militaire adapté (SMA) : comme son nom l'indique, il combine le service national avec la formation professionnelle et concerne 6 000 jeunes par an avec des taux d'insertion de 75 %, malgré l'intégration massive de personnes de dix-huit à vingt-six ans éloignés du marché du travail. Les crédits pour 2018 sont stables, mais un plan pour 2025 est en préparation pour combiner qualité de la formation et accroissement des effectifs de jeunes.

Un mot sur L'Agence de l'Outre-Mer pour la Mobilité (LADOM) qui est l'opérateur public permettant aux jeunes de se former dans l'hexagone. Le Gouvernement a proposé une baisse de sa dotation mais l'ouverture sur le monde ainsi que l'insertion des jeunes d'outre-mer est fondamentale et la ministre s'est engagée à trouver des financements complémentaires en cas de besoin.

S'agissant du programme 123 « conditions de vie outre-mer », on constate une hausse globale des crédits qui s'établissent à 775 millions d'euros en AE et 735 en CP. Les augmentations financent principalement, d'une part, à hauteur de 166 millions d'euros en CP, l'action 2 « aménagement du territoire », c'est-à-dire, en pratique, les contrats de plan, et, d'autre part, l'action 6 « collectivités locales » avec 226 millions d'euros qui incluent un effort particulier de 55 millions d'euros pour les constructions scolaires en Guyane.

Le sujet le plus délicat concerne l'action 1 « Logement » qui, je le rappelle, est gérée depuis 1997 par le ministère des Outre-mer. J'en dirai quelques mots pour résumer une situation assez complexe. Le Gouvernement indique que la diminution de la LBU « Ligne Budgétaire Unique », qui passe en autorisations d'engagement de 246 à 226 millions d'euros, sera compensée à hauteur de 20 millions par des cessions des parts de l'État dans les sociétés immobilières d'outre-mer (SIDOM). La baisse prévue par le Gouvernement porte paradoxalement sur l'aide à la rénovation, qui est fondamentale, et ce choix délibéré est motivé par le fait que la ligne budgétaire unique (LBU) n'est pas le seul levier pour la construction de logements. Je dois reconnaître qu'au cours des auditions, les bailleurs sociaux ont présenté des statistiques qui montrent l'importance du moteur fiscal pour la construction et la réhabilitation - en témoigne, par exemple, le « pic » de l'année 2012.

Au total, je rappelle tout d'abord que le Sénat a imprimé sa marque de réalisme dans la loi du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer, dite EROM, en fixant un objectif de 150 000 logements construits ou réhabilités en dix ans. Pour atteindre concrètement ce but raisonnable, il faut une stratégie globale et articulée comprenant des subventions, des aides fiscales, des procédures d'agrément efficaces, mais aussi du foncier, des normes de construction adaptées et une programmation astucieuse pour choisir les bonnes cibles et les bons

emplacements de construction ou de réhabilitation. Ce constat doit nous amener, en loi de finances, à soutenir la prolongation et le perfectionnement des réductions d'impôt, en particulier pour les travaux de mise aux normes sismiques et para cycloniques.

Un mot, enfin, sur l'action 9 de ce programme 123 : il s'agit de l'équivalent « fonds vert » au bénéfice des collectivités françaises du Pacifique, avec un mécanisme de bonification des prêts de l'Agence française de développement. Le Gouvernement a baissé les dotations en indiquant qu'il s'engageait à élargir le dispositif aux territoires des Caraïbes et de l'Océan Indien. Les députés ont cependant choisi de prélever 20 millions sur le programme 138 pour préserver ce canal de financement du fonds vert.

J'en viens aux grands défis ultramarins qui appellent, comme le reconnaît le Gouvernement, des compléments budgétaires. J'ajoute que le Sénat a une mission essentielle : poursuivre son travail de mise au point de mesures de simplification et d'adaptation.

Il faut d'abord rappeler que globalement, pour nos outre-mer, les événements et contraintes climatiques s'ajoutent à un contexte économique général difficile qui se résume à une donnée fondamentale : un taux de chômage ultramarin double de celui de l'hexagone. Depuis plusieurs années, nous soulignons qu'il y a là une menace grandissante pour la cohésion sociale et politique de plusieurs territoires et nos forces armées ont exprimé des inquiétudes qui portent tout particulièrement sur Mayotte aux prises avec une forte immigration illégale et des difficultés majeures.

L'épisode cyclonique de septembre 2017 a été exceptionnellement violent (*moment d'émotion et applaudissements de sympathie*)... mais il nous faut prendre du recul et retenir les leçons du passé. Les incidents climatiques ont plusieurs facettes : c'est bien entendu une épreuve cruelle qui appelle des mesures de solidarité mais les responsables politiques doivent aussi l'analyser comme le révélateur des forces et des fragilités existantes et impulser une reconstruction non pas à l'identique mais en franchissant un palier qualitatif. En particulier, les normes de demain ne doivent pas être celles d'hier.

S'agissant des crédits de reconstruction, je ferai d'abord deux remarques méthodologiques : pour soutenir les victimes dont la survie économique est menacée, les mesures générales, de type moratoire, sont envisageables mais pas toujours parfaitement ciblées : l'État doit aussi décentrer et décentraliser les aides en s'appuyant sur les collectivités qui analysent très finement les besoins. Je souligne au passage qu'un moratoire n'est pas une exonération mais une dette qu'il faut rembourser tôt ou tard.

Ma seconde réflexion porte sur les canaux budgétaires de la reconstruction. Le premier réflexe consisterait à créer un programme particulier dans la mission outre-mer mais ce serait contre-productif car comme en témoigne le document de politique transversale, tous les

ministères ou presque peuvent être concernés dans leurs domaines d'action respectifs.

J'ai entendu le représentant du Comité interministériel à la reconstruction qui va publier cette semaine un rapport détaillé. Très brièvement, il en ressort que les besoins de reconstruction des bâtiments publics sont limités et relèvent de financements différenciés. Pour aider les collectivités dans leur champ de compétences - en particulier les établissements scolaires - il faudra une disposition législative spécifique. Par ailleurs, un régime de chômage partiel spécifique va être pris en charge par le Fonds national de l'emploi (FNE) : 1 000 heures pour 1 000 entreprises. Enfin, pour les ménages sinistrés, l'aide d'urgence sera dispensée sous forme de carte prépayée, à la demande des autorités de Saint-Martin.

Comme pour les précédents cyclones, l'ordre de grandeur qu'il faut garder à l'esprit est un ratio de deux tiers de dommages indemnisables par les assurances et un tiers non indemnisable. Pour financer ce dernier tiers, les sources sont multiples : fonds de secours et dotations de différents ministères à la fois en loi de finances 2017, 2018 et en loi de finances rectificative, à quoi s'ajoutent des fonds européens, en particulier pour les agriculteurs. Ceci dit, le fonds de secours reste le canal d'indemnisation le plus rapide : il a été doté, en loi de finances initiale, de 10 millions d'euros et sera abondé par des contributions interministérielles - au titre de la solidarité nationale - pour atteindre 80 millions d'euros en 2018. L'État répartit donc les dépenses entre les budgets 2017 et 2018 et entre différents ministères.

Un mot également sur les Assises des Outre-mer. La tentation est grande de rappeler que la France est trop souvent « championne du monde des diagnostics » et vous trouverez dans le rapport écrit le détail et le calendrier de ces assises. L'audition du Coordinateur de ces assises m'a en partie rassuré sur ce processus car il s'agit d'une personnalité qui conjugue hauteur de vue et réalisme. Le but fondamental de ces assises n'est pas tant de réitérer des préconisations déjà largement connues que de faire émerger et soutenir une nouvelle génération d'entrepreneurs ultramarins, pour employer une formule d'inspiration Schumpetérienne. Il est vrai qu'il ne suffit pas, par exemple, d'acquérir des bateaux de pêche avec des crédits d'investissement - encore faut-il trouver une main-d'œuvre compétente et faire appel à des entrepreneurs capables de mettre en place une filière compétitive : on m'a cité l'exemple d'une ultramarine qui a mis en place au Mozambique des installations de congélation très haut de gamme qui conservent parfaitement les saveurs du poisson. Je vais donc m'efforcer de faire confiance aux assises pour créer un nouvel « écosystème » et faire fonctionner l'intraduisible mécanisme de « bottom up » qui vise à mobiliser le développement en commençant par la base. Budgétairement, il me semble beaucoup trop optimiste de penser que la seule activation des crédits programmés pour 2018 sera suffisante pour financer les projets de qualité

qui seront sélectionnés. La ministre a d'ailleurs prévu, en cas de besoin, un projet de loi spécifique pour prolonger ces Assises.

J'insisterai, en dernier lieu, sur le rôle du Sénat dans son rôle d'adaptation du cadre normatif ultramarin : il est fondamental pour optimiser la dépense publique. En effet, on peut aussi faire plus et mieux à budget constant, à condition d'adapter au contexte tropical des normes continentales qui entravent l'activité et génèrent des surcoûts sans pour autant cibler les dangers bien réels. C'est vrai en matière agricole, et le Sénat a adopté plusieurs résolutions dans ce domaine qui ont reçu un excellent accueil auprès de la commission européenne. C'est également le cas en matière de construction et la ministre a indiqué que le Gouvernement suivait de près les travaux de la délégation sur ce point.

Dans le passé, certains ont suggéré de remorquer des icebergs jusqu'en zone tropicale pour faire refroidir l'eau puisqu'en dessous de 26 degrés les cyclones ne peuvent pas se développer. Soyons plus réalistes et modifions les normes de construction qui sont aujourd'hui paralysantes mais, en même temps, ne ciblent pas les dangers bien réels.

Je vous suggère, en émettant un avis favorable à l'adoption de la mission outre-mer, de préciser qu'il s'agit non seulement de voter ces crédits d'amorçage mais également de les activer, les compléter et de les optimiser en suivant nos recommandations.

En revanche, la « jurisprudence » de notre commission en matière de demandes de rapports peut trouver ici à s'appliquer. Les députés ont, en effet adopté quatre articles additionnels rattachés à la mission outre-mer (aux articles 57 quater, quinquies, sexies et septies) qui portent sur des sujets très importants : l'enseignement des langues, l'amiante, l'agriculture et la pêche. La ministre ne s'est pas opposée aux deux derniers mais je signale que la loi EROM a prévu la remise d'une vingtaine de rapports et que les Assises doivent déboucher sur un livre Bleu.

Mme Sophie Primas, présidente. – Je vous remercie pour ce rapport de qualité qui permet, comme chaque année, aux élus de l'hexagone de se passionner pour les questions ultramarines. J'ai bien noté votre formule sur la « France éclatée » mais elle est aussi « une et indivisible ». Même si nous n'avons pas vécu les événements cycloniques, chacun d'entre nous vous témoigne avec beaucoup de ferveur sa solidarité pour l'émotion qu'ils suscitent.

M. Dominique Théophile. – Je salue cet excellent travail qui retrace bien l'ensemble de la situation. Il faut reconnaître que, malgré les difficultés financières que connaît l'État, ce budget préserve l'essentiel. Je souscris également aux observations de ce rapport qui portent, en premier lieu, sur les conséquences de la suppression du CICE et la nécessité ainsi que la difficulté de trouver des compensations adéquates. Je partage pleinement votre analyse du moratoire qui n'est rien d'autre qu'une facilité de trésorerie

remboursable : il faut bien cibler les secteurs où on l'applique pour éviter, par la suite, que le remboursement décalé ne précipite certaines entreprises dans le défaut de paiement et la faillite. Par ailleurs, je fais observer que nos terres supportent bien les cyclones mais il n'en va pas du tout de même pour les équipements : il faut donc revisiter les normes et le positionnement des constructions pour éviter le désastre. S'agissant enfin des assises, je rappelle que nous avons déjà fait cet exercice de diagnostic en 2009 lors des États Généraux qui ont suivi les émeutes : il nous sera donc très facile de réactualiser le constat. En revanche, nous souhaitons que les préconisations puissent définitivement être inscrites dans les plans de convergence prévus par la loi EROM et faire l'objet d'un suivi attentif.

Mme Catherine Conconne. – Avant tout, je m'associe à l'émotion exprimée par le rapporteur pour avis. Élu de Saint-Barthélemy, il est notre compatriote dans la zone Caraïbe ; je rappelle le proverbe : « Sa ki pa konnèt siclon pa mandé wè siclon », selon lequel personne ne souhaite être confronté à un cyclone et à la violence extrême des moments qu'il fait vivre. Cette année, sa puissance exceptionnelle s'est traduite par des rafales de vent à 300 km/heure.

En ce qui concerne les crédits, je souscris tout d'abord à l'analyse du rapporteur qui signale les principales déceptions suscitées par ce budget. Je partage ce sentiment et j'aurais souhaité, pour ce premier budget du quinquennat, plus d'originalité et plus d'audace. Le programme 138 « emploi outre-mer » reste centré sur le registre des exonérations de charges, sans qu'aucune nouvelle rubrique n'apparaisse. Il aurait fallu stimuler l'activité dans des secteurs nouveaux et, en particulier, que le domaine culturel puisse bénéficier de plus de soutiens car les immenses talents ultramarins du théâtre et de la musique ne peuvent pas suffisamment exercer leur art. Ils seraient pourtant utiles au tourisme et je regrette que, trop souvent, nos halls d'hôtels restent aussi froids qu'un mois de novembre à Paris ... (*sourires*). Je ne vois rien de nouveau, matérialisé par une ligne budgétaire spécifique, pour le tourisme qui est pourtant un des leviers fondamentaux de développement de nos territoires. Ce budget n'apporte pas non plus de réelle alternative au CICE qui prendra fin l'année prochaine. S'agissant des emplois aidés, j'ai bien entendu la critique qui leur est adressée par le Président de la République mais que propose-t-on comme solution de remplacement aux 3 000 martiniquais qui n'en bénéficient plus du jour au lendemain ?

Le rapporteur a également signalé la diminution des allocations à LADOM qui finance la possibilité pour les jeunes ultramarins de suivre une formation dans l'hexagone ; or je constate aujourd'hui que l'aller-retour entre Paris et la Martinique coûte 1 200 euros. Je note également la contradiction entre cette baisse des crédits et le discours selon lequel la formation doit être encouragée.

Le programme 123 « conditions de vie outre-mer » baisse, quant à lui, dans le secteur emblématique du logement qui est fondamental. Je rappelle, par exemple, que le parc de logements hérité du passé en Martinique a été en grande partie construit avec les moyens du bord : le chantier est donc aujourd'hui immense, surtout en réhabilitation. Il est donc difficilement acceptable de constater la baisse de plus de 20 millions d'euros de la LBU. On nous explique qu'elle sera compensée par la vente de parts de sociétés immobilières d'Outre-mer (SIDOM) mais je constate, en Martinique, que cette opération se traduit par des cessions qui correspondent à des ventes de logements - parfois en excellent état - à moins de 5 000 euros, c'est-à-dire à des prix bradés. Enfin, j'estime souhaitable la généralisation du fonds vert à l'ensemble des outre-mer : ce sont les territoires parmi les moins pollués au monde mais ils subissent, en première ligne, les conséquences du dérèglement climatique.

Je conclus en soulignant d'abord que ce budget ne comporte pas non plus de mesures de mise en œuvre de la loi EROM. Par ailleurs, on nous propose des Assises, sept ans après les États Généraux de 2009 : je suis assez réservée sur cette initiative mais j'y participerai en espérant qu'il ne s'agit pas d'une sorte de « sas » pour calmer les ultramarins et leurs espoirs.

M. Michel Magras. - Très brièvement : j'apprécie les interventions de mes collègues et voici quelques observations complémentaires. S'agissant de l'après cyclone, évoqué par Dominique Théophile, je fais observer qu'il faut aujourd'hui surtout prêter attention aux conséquences économiques et à la fragilité sociale de nos territoires : c'est le point essentiel dans la période qui s'ouvre.

En second lieu, je comprends la déception exprimée par notre collègue Catherine Conconne mais on nous a proposé d'admettre qu'il s'agit d'un budget de transition et on nous demande d'attendre, en particulier afin de traduire financièrement le résultat des Assises des outre-mer. En ce qui concerne les soutiens au domaine culturel, je voudrais signaler que les outre-mer « émargent » à 29 missions budgétaires différentes et, par conséquent, tout ne figure pas - loin s'en faut - dans le bleu budgétaire que nous examinons plus particulièrement aujourd'hui. Je rappelle aussi que le tourisme est inclus dans les secteurs prioritaires et bénéficie à ce titre d'allégements renforcés, de dispositifs fiscaux et d'accompagnements divers : les aides sont certes insuffisantes, mais il faut reconnaître objectivement qu'elles existent. S'agissant des contrats aidés, la ministre avait évoqué le maintien des financements par rapport aux années précédentes et a indiqué plus récemment que des solutions interviendraient prioritairement pour l'école, les secteurs associatif et hospitalier ainsi que les emplois verts. En matière de logement, il y a une vraie difficulté car ce budget ne traduit pas clairement les engagements pris en loi EROM à hauteur de 15 000 logements par an construits ou réhabilités. À propos de la cession des parts de l'État au sein des SIDOM, j'ai retenu de l'audition du

cabinet de la ministre qu'il s'agit d'une opération de restructuration et de lisibilité destinée à remédier à l'éparpillement actuel : je ne vois pas de raison de nous y opposer, et j'estime, pour avoir été rapporteur du projet de loi EROM, que l'essentiel est de mettre en œuvre l'engagement que nous avons voté.

Mme Sophie Primas, présidente. – Merci pour la qualité de ce rapport et des interventions. Je vais soumettre au vote ce rapport ainsi que les crédits de la mission outre-mer.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission outre-mer.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Jeudi 26 octobre 2017 :

- *Fédération des entreprises des outre-mer (FEDOM)* : **MM. Jean-Pierre Philibert**, président, **Laurent Renouf**, directeur des affaires économiques et fiscales, et **Thierry Dutour**, vice-président de la FEDOM et président de la chambre économique multiprofessionnelle de Saint-Barthélemy.

Vendredi 10 novembre 2017 :

- *Union sociale pour l'habitat (USH)* : **Mmes Sabrina Mathiot**, directrice USH outre-mer, et **Francine Albert**, conseillère pour les relations avec le Parlement ;

- *Cabinet de Mme Annick Girardin, ministre des Outre-mer* : **M. Brice Blondel**, directeur adjoint du cabinet, et **Mmes Raphaëlle Seguin**, conseillère budget, et **Sandra-Élise Reviriego**, conseillère parlementaire ;

- *Comité interministériel à la reconstruction* : **MM. Philippe Gustin**, préfet, délégué interministériel pour la reconstruction des îles de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy, **Sébastien Gros**, préfet, délégué interministériel adjoint, et **Daniel Villet**, responsable du pôle ingénierie économique et financière ;

- *Coordinateur des assises de l'Outre-mer* : **MM. Thierry Bert**, coordinateur des assises de l'Outre-mer, inspecteur général des finances, **Nicolas Sire**, directeur de la communication ;

- *Atout France* : **MM. Christian Mantei**, directeur général, et **Philippe Maud'hui**, directeur ingénierie et développement des territoires.

Mardi 14 novembre 2017 :

- *Chambre de commerce et d'industrie de Mayotte* : **Mme Nadine Hafidou**, secrétaire du bureau et présidente de l'association des CCI d'outre-mer, et **M. Pierre Dupuy**, chargé de mission affaires publiques ultramarines et européennes.