

N° 150

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2018

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, pour 2019,*

TOME IV

OUTRE-MER

Par Mme Nassimah DINDAR,

Sénatrice

---

(1) Cette commission est composée de : M. Alain Milon, *président* ; M. Jean-Marie Vanlerenberghe, *rapporteur général* ; MM. René-Paul Savary, Gérard Dériot, Mme Colette Giudicelli, M. Yves Daudigny, Mmes Michelle Meunier, Élisabeth Doineau, MM. Michel Amiel, Guillaume Arnell, Mme Laurence Cohen, M. Daniel Chasseing, *vice-présidents* ; M. Michel Forissier, Mmes Pascale Gruny, Corinne Imbert, Corinne Féret, M. Olivier Henno, *secrétaires* ; Mme Cathy Apourceau-Poly, M. Stéphane Artano, Mmes Martine Berthet, Christine Bonfanti-Dossat, MM. Bernard Bonne, Jean-Noël Cardoux, Mmes Annie Delmont-Koropoulis, Catherine Deroche, Chantal Deseyne, Nassimah Dindar, Catherine Fournier, Frédérique Gerbaud, M. Bruno Gilles, Mmes Nadine Grelet-Certenais, Jocelyne Guidez, Véronique Guillotin, Victoire Jasmin, M. Bernard Jomier, Mme Florence Lassarade, M. Martin Lévrier, Mmes Marie-Noëlle Lienemann, Monique Lubin, Viviane Malet, Brigitte Micouleau, MM. Jean-Marie Morisset, Philippe Mouiller, Mmes Frédérique Puissat, Laurence Rossignol, Patricia Schillinger, MM. Jean Sol, Dominique Théophile, Mme Claudine Thomas, M. Jean-Louis Tourenne, Mme Sabine Van Heghe.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (15<sup>ème</sup> législ.) :** 1255, 1285, 1288, 1302 à 1307, 1357 et T.A. 189

**Sénat :** 146 et 147 à 153 (2018-2019)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....	5
AVANT-PROPOS .....	7
EXPOSÉ GÉNÉRAL .....	9
<b>I. UNE ARCHITECTURE BUDGÉTAIRE RENDANT DIFFICILE L'ÉVALUATION DES PRIORITÉS AFFICHÉES POUR L'OUTRE-MER .....</b>	<b>9</b>
A. LES TRÈS NOMBREUSES MESURES ANNONCÉES AU DÉBUT DU QUINQUENNAT CONCERNANT LARGEMENT LE CHAMP SOCIAL, POUR LEQUEL LA SITUATION DEMEURE TRÈS PRÉOCCUPANTE .....	9
1. <i>Des indicateurs toujours dans le rouge sur l'ensemble des sujets intéressant la     commission des affaires sociales .....</i>	<i>9</i>
2. <i>Les ambitions du Gouvernement : la multiplication des chantiers, au risque de la     dispersion .....</i>	<i>13</i>
B. UN BUDGET DE TRANSITION, AFFECTÉ PAR DE NOMBREUSES MESURES DE PÉRIMÈTRE ET UN DÉBUT DE REDÉPLOIEMENT DES DÉPENSES FISCALES VERS DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES .....	16
1. <i>Une évolution notable des contours de la mission .....</i>	<i>16</i>
a) <i>En affichage, une hausse de 20 % des crédits affectés à la mission .....</i>	<i>16</i>
b) <i>Une évolution budgétaire en trompe-l'œil : d'importantes mesures de       périmètre masquent un quasi statu quo des crédits constants .....</i>	<i>18</i>
c) <i>Vers un mouvement plus large de conversion des dépenses fiscales en crédits       budgétaires ? .....</i>	<i>19</i>
2. <i>Une maquette budgétaire difficilement lisible dans le cadre du débat parlementaire .....</i>	<i>22</i>
a) <i>La mission « Outre-mer » ne représente qu'un dixième des crédits de l'État       bénéficiant aux outre-mer .....</i>	<i>22</i>
b) <i>Des réformes pour l'essentiel opérées en dehors du projet de loi de finances et       de la mission « Outre-mer » .....</i>	<i>23</i>
c) <i>Des effets de périmètre successifs, rendant difficile le suivi de l'évolution       budgétaire .....</i>	<i>23</i>
<b>II. UNE PROFONDE ÉVOLUTION DES CONTOURS DU PROGRAMME « EMPLOI OUTRE-MER » .....</b>	<b>24</b>
1. <i>Un nouveau recentrage sur les bas salaires du régime des exonérations de cotisations   sociales bénéficiant aux outre-mer, acté dans le cadre du PLFSS .....</i>	<i>25</i>
2. <i>Une légère augmentation des crédits dédiés à la formation professionnelle .....</i>	<i>31</i>
a) <i>Un nouvel objectif « SMA 2025 » pour le service militaire adapté .....</i>	<i>31</i>
b) <i>Un retour à la hausse du nombre de bénéficiaires du dispositif de formation     professionnelle en mobilité .....</i>	<i>33</i>
<b>III. DANS LE DOMAINE SOCIAL, LE PROGRAMME 123 « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER » NE TRADUIT PAS LES ORIENTATIONS FIXÉES PAR LES ASSISES DE L'OUTRE-MER.....</b>	<b>36</b>
1. <i>Une stagnation préoccupante des crédits de l'action « Logement », qui s'accompagne   d'une sous-exécution chronique des crédits votés en loi de finances .....</i>	<i>38</i>
2. <i>Un flou budgétaire autour des crédits dédiés à l'action sanitaire et sociale .....</i>	<i>41</i>
EXAMEN EN COMMISSION.....	43
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA RAPPORTEURE POUR AVIS .....	51



## LES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Réunie le mercredi 28 novembre 2019 sous la présidence de M. Alain Milon, président, la commission a examiné le rapport pour avis de Mme Nassimah Dindar, représentée par Mme Élisabeth Doineau, sur les crédits de la mission « Outre-mer » du projet de loi de finances pour 2019.

Pour 2019, les crédits de la mission « Outre-mer » s'élèveront à 2,6 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 2,5 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), soit **une augmentation respective de près de 23 % et 27 %**, à périmètre courant, par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2018.

Cette augmentation, spectaculaire à première vue, résulte **d'importantes mesures de périmètre qui font sensiblement évoluer les contours de la mission**, puisqu'elles s'élèvent au total à 417 millions d'euros de crédits de paiement – soit 17 % des crédits de la mission. Ces mesures portent principalement sur le programme 138, qui retrace les différentes actions de soutien aux entreprises ultramarines.

Au regard des attentes créées par la tenue des Assises de l'outre-mer et de la gravité des tensions sociales actuellement en cours dans plusieurs territoires, la construction du budget proposé apparaît **décevante dans le champ social**, sur lequel elle ne traduit pas les engagements pris par le Gouvernement depuis le début du quinquennat. Sur le **logement** en particulier, la stabilité des crédits et le renvoi de décisions nouvelles à la tenue d'une nouvelle conférence nationale ne peut apparaître que comme **une nouvelle mesure de temporisation**, alors que la loi Erom comprend des objectifs chiffrés et que les Assises ont permis de définir les contours d'une stratégie en faveur du logement ultramarin.

Votre commission se satisfait cependant de constater **le maintien des crédits de la mission au-dessus du seuil symbolique de 2 milliards d'euros**, ainsi que sa préservation dans le cadre du budget global de l'État.

Elle regarde par ailleurs d'un œil *a priori* positif la **conversion de certains avantages fiscaux bénéficiant aux outre-mer en crédits budgétaires**. Votre rapporteure pour avis estime cependant que **l'abaissement des limites de la réduction d'impôt sur le revenu prévue dans les départements d'outre-mer par l'article 4 ne constitue pas une bonne mesure**. Outre que l'évaluation de la cible de la population concernée comme celle du rendement de la mesure sont sujettes à caution, cet abaissement ne permettra en rien de répondre au problème des inégalités dans les outre-mer : celles-ci résultent en effet d'abord et avant tout de la cherté de la vie dans ces territoires.

Votre commission des affaires sociales estime, d'une manière générale, que la poursuite de ce mouvement au cours des prochaines années devra s'accompagner d'une **évaluation préalable systématique** des dépenses fiscales visant à prévenir toute asphyxie des économies ultramarines, et que le produit des ressources supplémentaires qui reviendront à l'État devra être entièrement réaffecté aux outre-mer.

Tout en mettant en garde contre la création de « trappes à bas salaires » sur des territoires qui ont au contraire besoin de renforcer leur attractivité pour les jeunes diplômés, elle se satisfait des dernières évolutions apportées aux mécanismes de compensation des exonérations de cotisation sociales bénéficiant aux outre-mer dans le cadre de l'examen de l'article 8 du PLFSS. Le dispositif finalement adopté prendra la forme d'un **recentrage moins sévère qu'initialement proposé sur les bas salaires**.

Elle a relevé **le flou budgétaire entourant les crédits destinés au financement d'actions diverses dans le domaine sanitaire et social**, qui sont indispensables au soutien des actions conduites dans ce domaine par les acteurs associatifs, et dont l'évolution d'une année sur l'autre mériterait davantage de prévisibilité.

Votre commission a enfin réitéré ses observations sur **le caractère difficilement lisible des montants proposés pour la présente mission et de leur évolution par rapport aux années précédentes**. Cette confusion résulte à la fois de l'architecture budgétaire de la loi de finances, dont il résulte que la majorité des dispositifs en faveur de l'outre-mer ne sont pas retracés dans le cadre de la présente mission, et des différentes mesures de périmètre intervenant chaque année.

---

Mesdames, Messieurs,

Comme les précédentes, l'année écoulée a été riche en actualités, parfois dramatiques, pour les outre-mer. À l'heure où s'achève la rédaction du présent rapport, La Réunion est bloquée depuis plus de dix jours par le mouvement des « gilets jaunes », qui donne lieu à des débordements parfois violents sur l'île. Mayotte a été le théâtre d'intenses manifestations contre l'insécurité et l'immigration illégale. La reconstruction des îles de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy à la suite du passage de l'ouragan Irma est toujours en cours, de même que celle du CHU de Pointe-à-Pitre, partiellement détruit par un violent incendie en novembre 2017. A l'issue d'un scrutin très attendu mettant en lumière les fractures de ce territoire, la Nouvelle-Calédonie a choisi de rester française.

Ces événements, qui témoignent des fragilités socio-économiques toujours très prégnantes de l'ensemble des outre-mer, ont au moins eu le mérite d'appeler l'attention des médias comme de la classe politique sur les difficultés de ces territoires. Ce début de quinquennat a ainsi donné lieu à de nombreux déplacements de l'exécutif dans les territoires ultramarins, qui ont permis d'entendre les besoins des habitants des outre-mer, de sensibiliser nos concitoyens aux réalités ultramarines, et donné l'occasion au Gouvernement de prendre des engagements importants.

Surtout, la tenue des Assises de l'outre-mer au début de l'année 2018, qui a débouché en juin dernier sur la publication d'un Livre bleu, a permis à la fois de mesurer les attentes immenses des populations ultramarines et de formaliser les chantiers à entreprendre dans le cadre d'un document partagé par l'ensemble des acteurs. Quatre axes stratégiques ont ainsi été identifiés, dont le premier concerne particulièrement les sujets intéressant la commission des affaires sociales. Cette impulsion vient s'ajouter à celle donnée par la loi dite « Erom » du 28 février 2017<sup>1</sup>.

De nombreux chantiers d'ampleur ont donc été annoncés. Au terme de cette année particulièrement riche, l'heure est à présent à la traduction concrète des engagements pris.

---

<sup>1</sup> 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.

Dans ce contexte, le présent budget, qui ne porte pas de mesures particulièrement marquantes dans le champ de compétence de la commission des affaires sociales, apparaît en demi-teinte. Il comprend des mesures symboliquement positives, comme la stabilisation des crédits de la mission au-dessus de deux milliards d'euros, ou la conversion de certaines dépenses fiscales en crédits budgétaires nouveaux bénéficiant aux outre-mer.

Les réserves sont cependant grandes sur le manque d'ambition affichée sur des enjeux aussi cruciaux que l'emploi ou le logement, qui concentrent les inquiétudes de nos compatriotes ultramarins. Il est au total fort à craindre que plusieurs des annonces faites par le Gouvernement ne constituent que des opérations de communication ou des mesures de temporisation, à l'image de la nouvelle grande conférence sur le logement.

L'abaissement des plafonds de la réduction d'impôt sur le revenu dans les Dom, par ailleurs, ne permettra en rien de répondre aux problèmes majeurs que constituent les inégalités et la cherté de la vie dans les outre-mer, et ne pourra que venir aggraver la situation de certains territoires.

Dans ces conditions, c'est sans grand enthousiasme qu'il est proposé de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la présente mission. Comme l'année dernière, le budget qui nous est proposé ne pourra constituer qu'un budget de transition ; nous ne pouvons qu'espérer que cette transition ne se prolonge pas trop longtemps et que le Gouvernement prendra enfin la mesure concrète des besoins immenses des outre-mer. Avec la loi Erom et le Livre bleu des Assises, tous les instruments d'une réelle action de transformation de ces territoires sont désormais réunis.

Il importe surtout et avant tout de créer les conditions d'un changement de regard sur nos territoires ultramarins. Bien souvent, ce qui nous est présenté comme des « spécificités » ultramarines n'est en réalité qu'une version plus concentrée des réalités traversées par certains territoires ou départements hexagonaux.

D'une manière plus générale, les outre-mer peuvent, à plusieurs égards, être considérés comme le laboratoire du monde qui vient : particulièrement exposés au défi migratoire, au changement climatique, à la transition écologique, à l'effondrement de la biodiversité et au renforcement des risques environnementaux (séismes, volcanisme, cyclones, inondations), ils traversent chacune de ces crises avec d'autant plus de heurts qu'ils font par ailleurs face à des difficultés socio-économiques importantes. De ce point de vue, les outre-mer n'ont besoin de rien d'autre que de voir enfin définie la politique de leur géographie, qui suppose une adaptation des normes nationales aux réalités locales.

Reste donc à développer une réelle volonté politique sur l'ensemble de ces aspects, afin d'aborder ces enjeux avec davantage d'audace et d'ambition, et de faire enfin des outre-mer les territoires d'expérimentation et d'innovation qu'ils pourraient et devraient devenir.

---

## I. UNE ARCHITECTURE BUDGÉTAIRE RENDANT DIFFICILE L'ÉVALUATION DES PRIORITÉS AFFICHÉES POUR L'OUTRE-MER

### A. LES TRÈS NOMBREUSES MESURES ANNONCÉES AU DÉBUT DU QUINQUENNAT CONCERNENT LARGEMENT LE CHAMP SOCIAL, POUR LEQUEL LA SITUATION DEMEURE TRÈS PRÉOCCUPANTE

#### 1. Des indicateurs toujours dans le rouge sur l'ensemble des sujets intéressant la commission des affaires sociales

Votre rapporteure pour avis avait alerté l'an passé, dans le cadre de l'examen des crédits de la présente mission, sur **la situation sociale très dégradée de la plupart des outre-mer, qui en fait de véritables « poudrières »**. Entre la fin de l'année 2016 et le début de l'année 2017, la Guyane avait ainsi été secouée par un mouvement social d'une ampleur et d'une longueur inédites depuis les émeutes de 2009. Le passage de l'ouragan Irma à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy et les difficultés sociales et sécuritaires qui s'en sont suivies ont mis en évidence les fragilités de ces collectivités, et appellent toujours un important effort de reconstruction. Le CHU de Pointe-à-Pitre, pivot de l'organisation des soins sur l'île de la Guadeloupe, a été largement détruit par un violent incendie en novembre 2017.

A ces événements tragiques ont succédé **de nouvelles difficultés, au cours de cette année, dans les territoires de l'Océan Indien**. Au regard des événements survenus en 2018 à Mayotte, qui a été le théâtre d'intenses manifestations contre l'insécurité, et du blocage de l'île de La Réunion par le mouvement des « gilets jaunes » en cours au moment de la rédaction du présent rapport, l'avertissement de votre rapporteure pour avis semble malheureusement vérifié.

- Ces difficultés remettent cruellement en lumière, cette année encore, **l'intensité des difficultés économiques, sanitaires et sociales rencontrées par la plupart des territoires ultramarins, et qui sont pour partie structurelles**.

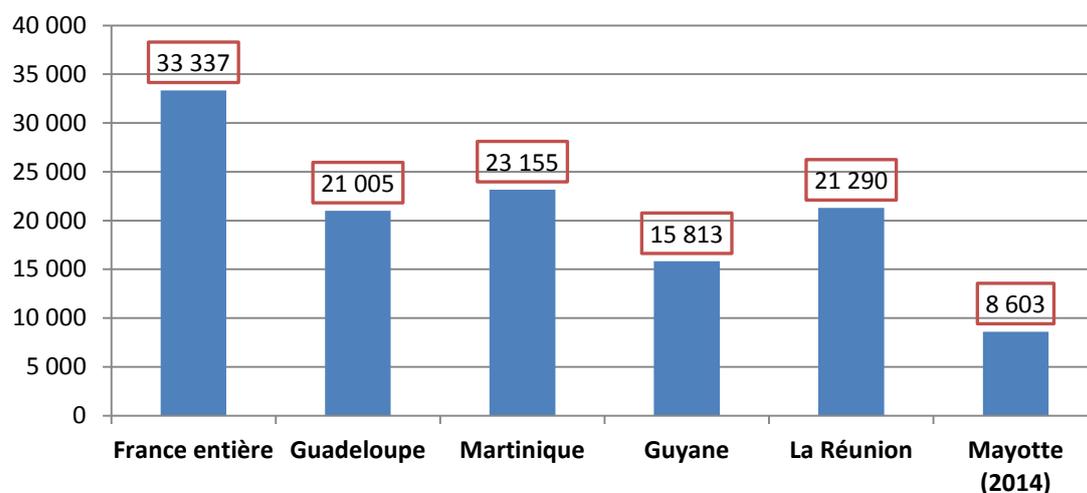
L'intitulé même de la loi de programmation « relative à l'égalité réelle outre-mer » reconnaissait d'ailleurs indirectement l'existence d'un écart significatif entre les conditions de vie hexagonales et celles de la plupart des outre-mer, qui devient de plus en plus intolérable à mesure que le temps passe et que les tentatives de réformes se succèdent.

L'exposé des motifs du texte indiquait ainsi que, « *plus de soixante-dix ans après la loi du 19 mars 1946<sup>1</sup>, l'égalité avec l'hexagone demeure, pour nombre des 2,75 millions de Français vivant outre-mer, une réalité parfois encore bien trop lointaine. En effet, en dépit des politiques publiques volontaristes menées par l'État et les collectivités territoriales des outre-mer, les écarts de niveaux de vie constatés entre les outre-mer et la France hexagonale restent considérables et affectent l'égalité des droits économiques et sociaux et des opportunités économiques que la République, par la solidarité nationale, doit garantir à tous les citoyens français* ».

Toute la complexité de la situation réside dans le fait que, alors que ces territoires font figure d'« îlots de prospérité »<sup>2</sup> dans leur environnement régional, leur niveau de vie demeure « *sensiblement inférieur* » à celui de l'hexagone ; le PIB par habitant est ainsi près de quatre fois inférieur à la moyenne française sur l'île de Mayotte. Au total, et malgré des situations très contrastées, l'écart de développement entre la France métropolitaine et les outre-mer continue de s'établir à 20 ans en moyenne, et atteint jusqu'à 28 ans pour la Polynésie française.

### PIB par habitant dans les Drom en 2016<sup>3</sup>

en euros



Source : Insee

- Ces difficultés peuvent être brièvement illustrées au regard d'une dizaine d'indicateurs-clés touchant au champ de compétences de la commission des affaires sociales.

<sup>1</sup> Loi n° 46-451 du 19 mars 1946 tendant au classement comme départements français de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Réunion et de la Guyane française.

<sup>2</sup> « Les niveaux de vie dans les outre-mer : un rattrapage en panne ? », rapport d'information de MM. Eric Doligé et Michel Vergoz fait au nom de la délégation sénatoriale à l'outre-mer, n° 710 (2013-2014), 9 juillet 2014.

<sup>3</sup> S'agissant des Com, cet indicateur s'échelonnait en 2014 de 10 148 euros à Wallis-et-Futuna, 14 700 euros à Saint-Martin et 15 755 euros en Nouvelle Calédonie, à 28 327 euros à Saint-Pierre-et-Miquelon, 29 783 euros pour la Polynésie française, et même 35 700 euros pour Saint-Barthélemy.

En premier lieu, la panne de l'emploi se traduit par **la permanence de taux de chômage extrêmement élevés dans les Dom** - en dépit d'un sensible recul dans plusieurs Dom historiques au cours des deux dernières années. Selon l'enquête emploi pour l'année 2017, les taux de chômage constatés dans les Dom<sup>1</sup> atteignent en effet **plus du double de celui relevé dans l'hexagone** (9,1 %). Ils s'élèvent ainsi à 22,4 % en Guadeloupe, 17,8 % en Martinique, 22,4 % en Guyane, 22,8 % à La Réunion et 26 % à Mayotte.

Votre rapporteure pour avis **s'inquiète plus particulièrement du niveau du chômage des jeunes**, qui représente également bien souvent le double de la moyenne hexagonale (21,6 % en 2017), et touche plus d'un jeune sur deux dans plusieurs outre-mer. Les jeunes ultramarins demeurent bien trop nombreux à ne disposer d'aucune réelle perspective d'avenir : 53,3 % des 15-24 ans sont ainsi au chômage en Guadeloupe, 50,1 % en Martinique, 43,9 % en Guyane, 47,5 % à La Réunion et 43,1 % à Mayotte (pour les 15-29 ans). Votre rapporteure relève avec inquiétude que **ces chiffres sont en très nette augmentation par rapport à l'an dernier aux Antilles et à La Réunion**.

Elle relève par ailleurs la forte **dépendance des marchés de l'emploi ultramarin au secteur public**. Le nombre de personnes travaillant dans la fonction publique représente 33 % de l'emploi total en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion, 41 % en Guyane et 44 % à Mayotte.

En second lieu, les **taux d'allocataires des différentes prestations sociales** permettent de mesurer la pauvreté et la précarité des populations ultramarines. Pour l'ensemble des prestations, on comptait 70,2 % d'allocataires dans l'ensemble des Drom en 2015, contre 42,9 % dans l'hexagone. S'agissant plus particulièrement du RSA, les Drom, qui ne comptent que 2,8 % du total de la population nationale, représentaient 10 % de ses bénéficiaires à la même date. Les allocataires du RSA représentent 18,5 % de la population âgée de 15 à 64 ans en Guadeloupe, 16 % en Martinique, 14 % en Guyane, 18 % à La Réunion et 5 % à Mayotte<sup>2</sup>, contre 4,3 % dans l'hexagone.

Le champ sanitaire, en troisième lieu, fait apparaître **de très graves et profondes difficultés, du point de vue tant de l'état de santé des populations ultramarines que de l'offre de soins disponible sur ces territoires**. Votre commission des affaires sociales a pu le mesurer de manière très concrète lors des deux déplacements qu'elle a effectués, en 2016 et 2018, sur les territoires de l'Océan Indien<sup>3</sup> et en Guyane.

---

<sup>1</sup> Taux de chômage mesurés annuellement par l'enquête emploi.

<sup>2</sup> Le dispositif est encore en cours de déploiement à Mayotte, où il a été lancé en janvier 2012. La montée en charge du RSA s'est avérée beaucoup plus lente que prévue, en raison notamment des difficultés administratives rencontrées par la population, du caractère restrictif de la condition de résidence continue de 15 ans sur le territoire pour les étrangers en situation régulière, et du faible montant initialement prévu pour cette prestation (25 % du barème national, soit 119 euros pour une personne seule).

<sup>3</sup> « Promouvoir l'excellence sanitaire française dans l'Océan Indien », rapport d'information n° 738 (2015-2016) de MM. Alain Milon, Gilbert Barbier, Mmes Laurence Cohen, Chantal Deseyne et M. Jean-Louis Tourenne, fait au nom de la commission des affaires sociales, 29 juin 2016.

---

S'agissant tout d'abord de l'état de santé de leurs populations, les territoires ultramarins sont frappés par **une double peine** : tandis que les « maladies du siècle » que sont les maladies chroniques, notamment cardiovasculaires, s'y développent extrêmement rapidement sous l'effet de l'évolution de l'alimentation et du mode de vie traditionnels, certains territoires restent touchés par des maladies que l'on aurait pu penser éradiquées de longue date sur le sol français. **Les maladies chroniques sont ainsi « en explosion »** à La Réunion, avec un taux de prévalence du diabète (10 %) double de celui constaté en métropole ; la progression de cette maladie est également notable en Guyane, où elle est aggravée par d'importants retards de diagnostics. **Mayotte connaît, quant à elle, une situation « d'urgence sanitaire » persistante** : la fièvre typhoïde et la lèpre y sont toujours présentes, de même que certaines pathologies résultant de la malnutrition (comme le béribéri), tandis que le surpoids et les pathologies chroniques associées connaissent une progression galopante.

L'ensemble des territoires ultramarins continuent par ailleurs d'afficher **une surmortalité marquée autour de la grossesse**, qui demeure très alarmante en dépit de la légère baisse constatée au cours de la période récente. Alors que le taux de mortalité infantile s'établit à 3,5 ‰ en France métropolitaine, il atteint 6 ‰ en Martinique, 6,6 ‰ à La Réunion, 7,9 ‰ à Mayotte, 8,3 ‰ en Guadeloupe et 8,8 ‰ en Guyane. La situation demeure également préoccupante s'agissant de la **prévalence du syndrome d'alcoolisation fœtale (SAF)**, dont votre rapporteure rappelle qu'il constitue la première cause de handicap non génétique chez l'enfant, mais aussi la première cause de troubles neurocognitifs évitable. Les débats sur l'article 9 du PLFSS pour 2019, relatif à l'alignement progressif de la fiscalité applicable aux alcools produits et consommés dans les outre-mer sur celle applicable dans l'hexagone, ont largement illustré la nécessité mais aussi la difficulté pour les autorités publiques de se saisir du sujet.

Face à cette alarmante situation, **les standards de prise en charge sont encore très éloignés des normes hexagonales**, du fait principalement du manque de praticiens. Ainsi, dans les maternités périphériques du centre hospitalier mahorais (CHM), les accouchements se font le plus souvent sans présence d'un médecin obstétricien. L'ensemble du territoire guyanais est déficitaire pour tous les maillons de l'offre de soins (offre médicale, PMI, prise en charge du handicap et de la dépendance, structures psychiatriques), ce qui nécessite de fréquentes évacuations sanitaires (dites « Evasan »). Le très fort *turn over* des équipes impacte en outre la capacité des établissements de santé à définir un véritable projet médical adapté à chacun des territoires ultramarins.

## 2. Les ambitions du Gouvernement : la multiplication des chantiers, au risque de la dispersion

Face à cette situation, ce début de quinquennat a été **riche en annonces gouvernementales** concernant les territoires ultramarins, dont l'amélioration des conditions de vie a été affichée par le Président de la République comme l'une des priorités du Gouvernement. Ces annonces portent **particulièrement sur le champ social**, et notamment sur le domaine de la santé.

Nombre de ces annonces ont fait suite aux déplacements dans les territoires ultramarins du Président de la République et de la ministre des solidarités et de la santé, notamment. Lors de son déplacement aux Antilles en septembre dernier, le Président de la République a ainsi annoncé la **reconnaissance de l'exposition au chlordécone comme maladie professionnelle**, tandis que la ministre de la santé a indiqué que de nouvelles études scientifiques seraient conduites pour mieux évaluer les effets de long terme de ce pesticide sur l'organisme. Après sa visite à Mayotte en octobre 2017, la ministre de la santé a annoncé la **création d'une agence régionale de santé (ARS) de plein exercice** sur ce territoire, ainsi que le doublement des montants du fonds d'intervention régional (Fir) dédiés à Mayotte.

Surtout, des **Assises de l'outre-mer** se sont tenues au premier semestre 2018, et ont débouché en juin dernier sur la publication d'un Livre bleu. Retraçant les attentes formulées par nos concitoyens d'outre-mer au cours de larges consultations publiques, ce document est structuré en quatre axes retraçant autant d'orientations stratégiques pour ces territoires. Le premier d'entre eux, intitulé « Territoires à vivre », comprend 10 lignes directrices ; 6 d'entre elles portent sur des sujets intéressant directement la commission des affaires sociales.

### Les lignes directrices dégagées par le Livre bleu des outre-mer dans le champ social (extraits)

- *Un nouveau souffle pour la politique du logement outre-mer*

Prolongation jusqu'en 2025 des dispositifs d'aide fiscale à l'investissement outre-mer afin d'assurer de la visibilité aux opérateurs du logement social

- *Des enjeux particuliers de santé publique, des difficultés dans l'égal accès aux soins*

Un fonds spécifique sera mobilisé à compter de 2019 pour financer des actions de santé publique outre-mer à la hauteur des enjeux des territoires, avec un accent plus particulièrement mis sur la prévention de l'alcoolisme, des addictions et des conduites à risque

Création d'une centaine de postes d'assistants spécialistes « outremer » doté d'un statut attractif ; mise en place conventionnelle de contrats d'installation spécifiques à l'outre-mer pour les professions de santé

Création d'un centre national de ressources en appui aux agences régionales de santé ultramarines

Mise en œuvre d'un nouveau modèle de financement des établissements, adapté aux outre-mer, dans le cadre de la réforme engagée au niveau national

Expérimentation de maisons médicales itinérantes, mise en place du service sanitaire pour les étudiants en santé dès 2019, mise en place d'une cellule d'accompagnement des familles des patients en évacuation sanitaire dans l'hexagone

Déclinaison en outre-mer de la feuille de route confiée par le Premier ministre à la secrétaire d'État chargée des personnes handicapées, mettant l'accent sur le dépistage néonatal, l'octroi d'un bonus financier aux crèches qui accueillent des enfants en situation de handicap et l'engagement d'un plan structurel de rattrapage des structures de prise en charge et d'accompagnement des personnes handicapées

• ***Déclinaison ultramarine de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes***

Développement des dispositifs d'accueil collectif des enfants de moins de trois ans, en priorisant les territoires où ils sont les plus nécessaires (notamment Mayotte, la Guyane et La Réunion)

Soutien financier renforcé des établissements d'accueil des jeunes enfants par l'augmentation des taux de subventions accordée par la Caisse d'Allocation Familiale et la mise en place d'un tiers payant pour les familles les plus modestes

Expérimentation de nouveaux modes d'action: création de «guichets uniques de la petite enfance» pour accélérer les créations de places ; mise en place de conférences territoriales de l'action sociale et de la famille dans les territoires volontaires

• ***Un élan sans précédent pour la formation professionnelle***

Engagement de plus de 700 millions d'euros entre 2018 et 2022 dans le cadre des pactes d'investissement dans les compétences pour accompagner vers l'emploi et former les jeunes aux filières d'avenir

Attention renforcée pour les publics les plus fragiles, grâce à l'expérimentation d'un contrat de professionnalisation adapté outre-mer et le développement des formations de pré-emploi des jeunes

• ***Des territoires confrontés à un vieillissement brutal de leur population***

Développement des services à la personne grâce à une enveloppe de soutien de 100 millions d'euros entre 2019 et 2020, dont une partie sera spécifiquement fléchée outre-mer

Révision des barèmes de l'aide individuelle à l'amélioration de l'habitat qui bénéficie aux personnes âgées, pour que le reste à charge des assurés soit supportable

Les outre-mer feront partie des premiers territoires à expérimenter des formes de répit innovantes comme le relayage (qui permet qu'un unique salarié accompagne la personne aidée pendant l'absence du proche aidant) ou le balluchonnage (relais à domicile de l'aidant d'une personne âgée)

● *Mieux orienter la politique d'allègement du coût du travail outre-mer*

Fruits d'une sédimentation des décisions prises depuis plus de 20 ans, près d'une dizaine de dispositifs d'exonération de cotisations sociales patronales coexistent aujourd'hui. La nouvelle donne que constitue, au niveau national, la suppression du CICE, sa réallocation sous forme de nouvelles exonérations, la mise en œuvre au 1<sup>er</sup> janvier 2019 d'un dispositif plus favorable que celui des exonérations créées par la Lodeom au niveau du Smic, nécessitent de reconsidérer cet édifice, dont les enjeux sont d'environ 1,8 Md€.

L'intégralité du CICE outre-mer, à son niveau de 9%, sera reversée à compter de 2019 aux entreprises, dans le cadre d'une refonte d'ensemble des dispositifs d'exonérations de cotisations.

Le nouveau dispositif s'adaptera au degré d'exposition à la concurrence des secteurs, de leur potentiel de développement ou de création de valeur ajoutée.

Une attention particulière sera apportée aux entreprises de Guyane. Mayotte bénéficiera d'un dispositif spécifique.

● Votre rapporteure pour avis regarde avec satisfaction la meilleure prise en compte des attentes et besoins ultramarins dans le débat public comme dans les ambitions gouvernementales. Elle émet cependant **deux réserves, ou mises en garde**, quant à la mise en œuvre des mesures annoncées.

En premier lieu, les Assises de l'outre-mer sont intervenues huit ans après les États généraux de 2009. S'il apparaissait nécessaire de consulter à nouveau les populations ultramarines afin de prendre le pouls de leurs attentes, nombre des constats et des propositions formulés dans le cadre de ces précédents États généraux gardent toute leur actualité et toute leur urgence en 2018. Votre rapporteure insiste donc sur la **nécessité d'identifier très rapidement les véhicules législatifs permettant de mettre en œuvre l'ensemble des mesures relevées dans le cadre du Livre bleu, sans quoi cette nouvelle consultation pourrait devenir une coquille vide, ne constituant qu'un simple outil de communication.**

Il est en second lieu permis de s'interroger sur l'articulation entre la multiplicité des chantiers annoncés et la loi Erom, promulguée très récemment, et qui est encore bien loin d'avoir produit tous ses effets. Votre rapporteure réitère sur ce point l'observation formulée l'an passé : il est à craindre que **cette loi de programmation ne connaisse une obsolescence accélérée, et ne demeure à l'état de simple loi programmatique.** Or, que les outils législatifs déployés en direction des territoires ultramarins ne constituent que des outils de communication ou d'affichage apparaîtrait comme un bien mauvais signal en direction de ces populations.

## **B. UN BUDGET DE TRANSITION, AFFECTÉ PAR DE NOMBREUSES MESURES DE PÉRIMÈTRE ET UN DÉBUT DE REDÉPLOIEMENT DES DÉPENSES FISCALES VERS DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES**

Dans ce contexte, le budget proposé à l'examen du législateur est présenté par le Gouvernement comme « *un budget de transformation pour les outre-mer* », traduisant « *la dynamique des Assises au service des projets des projets des territoires* », et portant « *l'ambition d'une action publique rénovée et renforcée pour à la fois plus d'État et mieux d'État outre-mer* ». L'analyse détaillée de ce budget fait cependant apparaître que si la traduction des engagements pris dans le cadre des Assises existe, elle reste de faible ampleur.

### **1. Une évolution notable des contours de la mission**

*a) En affichage, une hausse de 20 % des crédits affectés à la mission*

- En 2019, les crédits de la mission « Outre-mer » s'élèveront à **2,58 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et **2,49 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**, soit **une augmentation respective de près de 23 % et 27 %, à périmètre courant, par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2018.**

Cette augmentation porte principalement sur les crédits du programme 138 « Emploi outre-mer », qui retrace l'essentiel des crédits de la mission : les crédits associés seront en hausse de 27 % par rapport à la LFI pour 2018.

### **Évolution prévue des crédits de la mission Outre-mer entre 2018 et 2019**

*(en millions d'euros)*

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	<i>LFI 2018</i>	<i>PLF 2019</i>	<i>Évolution</i>	<i>LFI 2018</i>	<i>PLF 2019</i>	<i>Évolution</i>
Mission « Outre-mer »	2 103	2 576	22,5 %	2 067	2 491	21 %
Programme 138 Emploi outre-mer	1 307	1 688	29 %	1 333	1 692	27 %
Programme 123 Conditions de vie outre-mer	797	888	11,5 %	733	799	9 %

*Source : Projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2019*

- Cette augmentation spectaculaire doit cependant être nuancée sous trois aspects:

- cette évolution globale recouvre une **évolution contrastée** des différentes lignes budgétaires de la mission ;

- les **diverses et importantes mesures de périmètre** proposées invitent à nuancer l'appréciation portée sur la progression des montants bruts associés à chacune de ses actions ;

- le poids respectif de chacune des actions de la mission doit conduire à remettre en perspective les mouvements de hausse annoncés : en réalité, **l'essentiel des augmentations de crédits proposées sont concentrées sur l'action n° 1 « Soutien aux entreprises »**, qui représente 55 % des crédits de paiement de la mission.

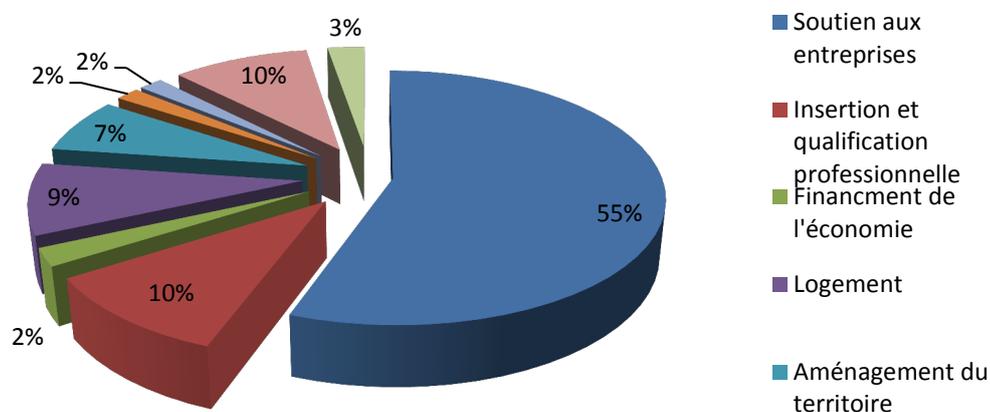
#### Détail par action des crédits de paiement de la mission « Outre-mer »

*(en euros)*

		LFI 2018	PLF 2019	Évolution 2018/2019
<b>P 138</b>	Action n°1	1 078 198 749	1 375 447 963	27,6 %
	Action n°2	252 544 007	257 992 917	2,2 %
	Action n°3	2 525 000	2 100 000	- 16,8 %
	Action n° 4		56 000 000	
	<b>Total</b>	<b>1 333 267 756</b>	<b>1 691 540 880</b>	<b>26,9 %</b>
<b>P 123</b>	Action n°1	227 701 245	223 204 467	- 2,0 %
	Action n°2	165 635 100	174 227 578	5,2 %
	Action n°3	41 123 746	41 808 335	1,7 %
	Action n°4	19 600 000	21 200 000	8,2 %
	Action n°6	225 105 778	240 413 962	6,8 %
	Action n°7	909 500	869 500	- 4,4 %
	Action n°8	36 000 000	65 000 000	80,6 %
	Action n°9	17 331 633	32 432 206	87,1 %
	<b>Total</b>	<b>733 407 002</b>	<b>799 156 048</b>	<b>9,0 %</b>
	<b>Total</b>	<b>2 066 674 758</b>	<b>2 490 696 928</b>	<b>20,5 %</b>

Source : Projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2019

#### Répartition des crédits de la mission « Outre-mer »



Source : Commission des affaires sociales

b) Une évolution budgétaire en trompe-l'œil : d'importantes mesures de périmètre masquent un quasi statu quo des crédits constants

• L'augmentation des crédits de la mission « Outre-mer » résulte en majeure partie **d'importantes mesures de périmètre**, qui font sensiblement évoluer les contours de la mission et génèrent une **augmentation mécanique** des crédits associés.

Ces mesures de périmètre, qui s'élèvent au total à **467 millions d'euros en AE et 417 millions d'euros en CP** (soit près de 17 % des crédits de paiement de la mission), se décomposent de la manière suivante :

- 170 millions d'euros en AE et 120 millions d'euros en CP correspondent à des ressources nouvelles dégagées par les réformes de la TVA non perçue récupérable (dite « TVA NPR »<sup>1</sup>) et de l'impôt sur le revenu. La TVA NPR est supprimée par l'article 5 du présent projet de loi, tandis que son article 4 prévoit un abaissement du plafond de la réduction d'impôt sur le revenu bénéficiant aux Dom<sup>2</sup> ;

- 296 millions d'euros en AE comme en CP découlent de la mise en œuvre de la réforme des exonérations de charges spécifiques à l'outre-mer dans le cadre de la transformation du CICE en baisses de cotisations pérennes pour les employeurs, portée par l'article 8 du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) actuellement en cours d'examen, et qui donne lieu à un transfert de la compensation par l'État de ces exonérations vers le programme 138 de la mission.

#### L'abaissement du plafond de la réduction d'impôt sur le revenu bénéficiant aux Dom opéré par l'article 4 du PLF

Le A du I de l'article 4 du présent projet de loi abaisse les limites de la réduction d'impôt sur le revenu prévue dans les départements d'outre-mer selon les modalités décrites dans le tableau ci-dessous

Modifications du plafond de réduction d'IR proposées				
Département	Taux de la réduction d'impôt sur le revenu	Limite actuelle	Limite proposée	Évolution du plafond
Guadeloupe, Martinique, La Réunion et Martinique	30 %	5 100 euros	2 450 euros	-51,96 %
Guyane et Mayotte	40 %	6 700 euros	4 050 euros	-39,55 %

Source : commission des finances du Sénat

<sup>1</sup> Le régime de la TVA NPR est prévu par l'article 295 A du code général des impôts (CGI). Le dispositif fonctionne comme une subvention à l'achat de certains biens d'investissement neufs en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion, à hauteur de 8,5 % (soit le taux de TVA en vigueur dans ces territoires). Le dispositif doit bénéficier au consommateur final en outre-mer : la récupération par l'entreprise de la TVA non payée doit permettre une diminution corrélative du prix de vente des biens concernés.

<sup>2</sup> Ce régime de réduction d'impôt sur le revenu est prévu par l'article 197 du CGI.

• Hors mesures de périmètre, les crédits de la mission seraient **stables par rapport à la loi de finances initiale pour 2018** (0 % en AE et + 0,1 % en CP, selon les éléments fournis par la DGOM). L'augmentation des crédits constants serait concentrée sur le programme 138, tandis que le programme 123 relatif aux conditions de vie outre-mer connaîtrait une diminution de 3,2 % en AE et 0,2 % en CP. Votre rapporteure pour avis **s'interroge sur la compatibilité de cette évolution avec les objectifs de convergence fixés dans le cadre de la loi Erom.**

Elle relève malgré tout que cette évolution confirme, en tout état de cause, la **stabilisation des crédits spécifiquement dédiés à l'outre-mer au-dessus du seuil symbolique de 2 milliards d'euros**. Elle rappelle que les crédits de la mission, après avoir connu une augmentation significative de près de 18 % entre 2008 et 2010, sont stables autour de ce seuil depuis 2011.

Il convient enfin de relever que la mission « Outre-mer » représente **0,54 % du budget général de l'État pour 2019** (contre 0,48 % l'an passé, 0,40 % en 2017, et 0,51 % les années précédentes). Ce pourcentage en hausse témoigne d'une certaine **préservation des crédits spécifiquement affectés à l'outre-mer dans le cadre de l'effort financier global.**

c) *Vers un mouvement plus large de conversion des dépenses fiscales en crédits budgétaires ?*

• Les marges de manœuvre dégagées par les mesures de périmètre ci-dessus évoquées sont pour partie **réaffectées à de nouvelles dépenses budgétaires**. La maquette du programme 138 intègre ainsi une nouvelle action n° 4 intitulée « *Financement de l'économie* » et comportant des dispositifs nouveaux de soutien aux entreprises et associations ultra-marines, abondés par l'extinction de la TVA NPR ainsi que la réforme de l'impôt sur le revenu.

Ce **déplacement des moyens de la mission des dépenses fiscales et sociales vers des crédits budgétaires** correspond semble-t-il à une **orientation générale fixée par le Gouvernement**. Lors de la discussion de l'article 8 du PLFSS en séance publique au Sénat, le ministre de l'action et des comptes publics a ainsi estimé que « *l'un des problèmes des outre-mer [...], c'est que, depuis très longtemps, le ministère en charge de ces territoires s'appuie essentiellement sur des dépenses fiscales et sociales ; il dispose de peu de crédits budgétaires* ». Il a par ailleurs décrit en ces termes la logique des mesures spécifiques à l'outre-mer adoptées à cet article : « *moins de niches sociales et moins de niches fiscales pour les transformer en crédits budgétaires pour la mission* ».

• Votre rapporteure pour avis souscrit en principe à cet objectif, sous trois réserves.

En premier lieu, **l'abaissement des limites de la réduction d'impôt sur le revenu prévue dans les départements d'outre-mer par l'article 4 du présent projet de loi ne constitue pas une bonne mesure.**

---

Outre que l'évaluation de la cible de la population concernée comme celle du rendement de la mesure sont sujettes à caution<sup>1</sup>, cet abaissement ne permettra en rien de répondre au problème des inégalités dans les outre-mer : celles-ci résultent en effet d'abord et avant tout de la cherté de la vie dans ces territoires, comme en témoignent les événements toujours en cours à la date de la rédaction du présent rapport.

Votre rapporteure souligne, d'une manière générale, que la plus grande **prudence** doit être de mise sur ce point. **L'économie des territoires ultramarins est en effet devenue, au fil des années, largement dépendante de la dépense fiscale et des exonérations de cotisations sociales.** Cette dépendance ne résulte bien évidemment pas d'une préférence formulée par les territoires ultra-marins eux-mêmes : c'est **le résultat d'une préférence historique pour l'outil de la défiscalisation, au détriment de celui de la dépense budgétaire.** Au total, les dépenses fiscales constituent aujourd'hui **le premier outil de la politique de l'État en faveur des territoires ultramarins,** et le principal dispositif d'aide aux investissements en outre-mer.

Les dépenses fiscales spécifiques aux outre-mer, c'est-à-dire l'ensemble des mesures d'exonération d'impôt hors cotisations sociales, sont estimées à **4,3 milliards d'euros en 2019**, en légère augmentation par rapport aux exercices précédents - en dépit des critiques régulièrement formulées par la Cour des comptes et les différentes inspections générales de l'État quant à l'efficacité et à l'efficience de ces dispositifs<sup>2</sup>.

La majeure partie de cette dépense résulte des dispositifs relatifs à la TVA : en particulier, 1,9 milliard d'euros de dépenses sont imputables aux taux minorés de TVA<sup>3</sup>. Les dispositifs d'incitation fiscale à l'investissement dans les outre-mer, s'agissant en particulier de l'investissement productif et du logement social, représentent également une part importante des dépenses fiscales. En revanche, les exonérations directement applicables aux ménages (qui recouvrent essentiellement les exonérations d'impôt sur le revenu) représentent moins de 10 % de ces dispositifs.

Si ce mouvement de « budgétisation » des crédits actuellement affectés à la compensation des dépenses fiscales devait être poursuivi et amplifié au cours des prochaines années, il sera indispensable de conduire une **évaluation préalable approfondie** des dispositifs d'exonération existants, afin d'anticiper les effets de leur évolution sur les économies ultramarines. Toute modification par trop brutale de ces indispensables leviers de croissance pourrait en effet conduire à une asphyxie **de ces économies.**

---

<sup>1</sup> Le Gouvernement estime que seuls 4 % des ménages ultramarins seront concernés par cette suppression, qui permettrait de dégager une marge de manœuvre de 70 millions d'euros.

<sup>2</sup> Dans son rapport public pour 2012, la Cour des comptes relevait ainsi que « pour les investissements productifs, seulement 60 % des réductions d'impôts reviennent, indirectement, aux entreprises d'outre-mer et 40 % bénéficient aux contribuables-investisseurs, alors qu'ils ne courent pratiquement aucun risque ».

<sup>3</sup> En Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion, le taux normal de TVA est fixé à 8,5 % et son taux réduit à 2,1 %.

Il sera également indispensable d'entreprendre un **effort de pédagogie** auprès des acteurs concernés. Les réformes répétées et rapprochées de ces dispositifs, auxquelles s'ajoutent des annonces diverses qui ne sont pas toujours traduites dans les faits, nuisent à leur lisibilité et à leur prévisibilité pour les entreprises et les investisseurs ultramarins – et donc, nécessairement, à leur efficacité.

Votre rapporteure souligne enfin qu'une telle orientation ne pourra être poursuivie qu'à la condition impérative que les montants correspondant aux dispositifs d'exonération fiscale ou sociale fassent l'objet d'une **réaffectation totale** aux moyens budgétaires de la mission.

### Principales dépenses fiscales de la mission « Outre-mer »

(en millions d'euros)

	2017	2018	2019
<b>Dépenses fiscales sur impôts d'État contribuant au programme « Emploi outre-mer »</b>	<b>330</b>	<b>329</b>	<b>225</b>
<i>dont exonération de TVA de certains produits et matières premières ainsi que des produits pétroliers dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion</i>	167	167	167
<i>dont régime particulier de TVA dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion</i>	100	100	-
<i>dont abattement d'impôt sur le revenu et d'impôt sur les sociétés applicable aux bénéficiaires des entreprises provenant d'exploitations situées dans les Dom</i>	63	62	58
<b>Dépenses fiscales sur impôts d'État contribuant au programme « Conditions de vie outre-mer »</b>	<b>4 117</b>	<b>4 240</b>	<b>4 386</b>
<i>dont régime spécifique de TVA dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion</i>	1 800	1 850	1 900
<i>dont exclusion des Dom du champ d'application de la taxe intérieure de consommation applicable aux carburants</i>	1 062	1 178	1 272
<i>dont réduction d'impôt sur le revenu à raison des investissements productifs réalisés dans les départements et collectivités d'outre-mer</i>	302	335	335
<i>dont réduction d'impôt sur le revenu, dans la limite d'un certain montant, pour les contribuables des Dom (30 % en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion ; 40 % en Guyane et à Mayotte)</i>	402	402	402
<i>dont réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements locatifs et de la réhabilitation de logements situés dans les Dom, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, dans les îles Wallis-et-Futuna et dans les Terres australes et antarctiques françaises</i>	110	93	96
<i>dont réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements effectués dans le secteur du logement social dans les départements et collectivités d'outre-mer</i>	201	139	138
<b>Dépenses fiscales sur impôts locaux, prises en charge par l'État, contribuant au programme « Conditions de vie outre-mer »</b>	<b>49</b>	<b>55</b>	<b>55</b>
<b>TOTAL DES DEPENSES FISCALES</b>	<b>3 994</b>	<b>4 093</b>	<b>4 277</b>

Source : Projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2019

## 2. Une maquette budgétaire difficilement lisible dans le cadre du débat parlementaire

Comme les années passées, la commission des affaires sociales regrette par la voix de sa rapporteure pour avis que règne une certaine **confusion** autour des dispositifs budgétaires dont bénéficie l'outre-mer, ce qui rend **malaisée l'évaluation des crédits associés dans le cadre du débat parlementaire**. Cette confusion est particulièrement sensible dans le cadre du budget 2019.

*a) La mission « Outre-mer » ne représente qu'un dixième des crédits de l'État bénéficiant aux outre-mer*

- Outre les crédits de la présente mission, qui retrace les crédits correspondant à des mesures propres aux territoires ultramarins et mis en œuvre par le ministère de l'outre-mer, ces territoires bénéficient d'une partie des crédits portés par d'autres missions du budget général de l'État<sup>1</sup>, et qui concernent l'ensemble des politiques publiques et des collectivités françaises.

Ces crédits, détaillés dans un document de politique transversale (DPT) retraçant pour chaque mission les crédits destinés à l'outre-mer ainsi que les prélèvements sur recettes qui leur sont dévolus, permettent d'estimer **l'effort budgétaire et financier global de l'État en direction des territoires ultramarins**.

Selon ce document, la politique transversale de l'État en outre-mer se décline selon six axes : développer l'emploi, la production et l'investissement outre-mer ; offrir une véritable égalité des chances à la jeunesse outre-mer ; garantir la sécurité des citoyens outre-mer ; améliorer les conditions de vie des citoyens outre-mer ; favoriser la transition énergétique des territoires en partenariat avec les collectivités ; valoriser les atouts des outre-mer.

- Pour 2019, l'effort budgétaire global pour les outre-mer s'élèvera à **18,72 milliards d'euros en AE et 18,41 milliards d'euros en CP**, soit un montant en légère augmentation par rapport aux exercices précédents (17,98 milliards d'euros en AE et 17,83 milliards d'euros en CP en LFI 2018 ; 17,74 milliards d'euros en AE et 17,64 milliards d'euros en CP pour l'exécution 2017).

Le DPT présente donc des montants près de huit fois plus importants que ceux inscrits dans la mission « Outre-mer ». Si l'on y ajoute le montant des dépenses fiscales pour 2019 (4,2 milliards d'euros), les dépenses totales de l'État en faveur des outre-mer s'élèvent à environ 23 milliards, et le rapport est de près de un pour dix. **La mission « Outre-mer » ne retrace ainsi que très imparfaitement l'importance globale de l'effort budgétaire en faveur des outre-mer.**

---

<sup>1</sup> 88 programmes relevant de 31 missions.

*b) Des réformes pour l'essentiel opérées en dehors du projet de loi de finances et de la mission « Outre-mer »*

Il découle de cette architecture budgétaire que la plupart des réformes et des évolutions de crédits touchant à l'outre-mer n'interviennent pas dans le cadre de la présente mission. Celle-ci ne peut, au mieux, qu'en constituer la traduction financière *a posteriori* - ce qui est cependant loin d'être toujours le cas.

Votre rapporteure relève ainsi un réel **problème de lisibilité des réformes ayant un effet majeur sur les crédits de la mission**, s'agissant notamment des **mesures successives d'ajustement des exonérations de cotisations sociales**. Celles-ci sont en effet faites, selon les années, ou bien dans le cadre du projet de loi de finances (PLF), ou bien dans celui du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS), c'est-à-dire **de manière non concomitante à l'examen de la présente mission**. Elles peuvent en outre intervenir dans le périmètre de dispositifs non spécifiques aux outre-mer, comme le crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE), qui prévoit des taux majorés pour les entreprises ultramarines.

C'est à nouveau le cas cette année : l'article 8 du PLFSS, actuellement en navette, révisé le régime des exonérations dites « Lodeom » dans le cadre de la transformation du CICE en baisses pérennes de cotisations. Si ces choix de véhicules législatifs et financiers peuvent être justifiés, ils rendent particulièrement complexe le suivi des mesures touchant aux outre-mer.

Les mesures structurantes concernant la santé interviennent également à titre principal en dehors du présent budget. La prise en charge totale par l'assurance maladie des soins de ville à Mayotte - et le report subséquent du déploiement un temps annoncé de la CMU-C sur ce territoire - a ainsi été actée dans le cadre de l'article 35 du PLFSS pour 2019.

*c) Des effets de périmètre successifs, rendant difficile le suivi de l'évolution budgétaire*

Les diverses **mesures de périmètre** qui redessinent au fil des ans les contours de la mission rendent enfin **très malaisé l'établissement de comparaisons** entre les différents exercices budgétaires. Ces mesures sont particulièrement marquées pour 2019 ; pour mémoire, dans le cadre de la LFI pour 2018, des transferts de crédits avaient été opérés du programme 123 vers la mission « Enseignement scolaire ».

---

## II. UNE PROFONDE ÉVOLUTION DES CONTOURS DU PROGRAMME « EMPLOI OUTRE-MER »

• Le **programme 138**, qui vise à assurer le développement économique et la création d'emplois outre-mer et porte plus des deux tiers des crédits de la mission, connaîtra en 2019 une hausse notable de ses crédits par rapport à l'année 2018 (+ 29 % en AE, et + 27 % en CP).

Ce programme **recouvre principalement les crédits de l'action « Soutien aux entreprises »**, qui représentent 81 % du montant prévu pour le programme, et plus de la moitié (55 %) des dépenses de la mission. Ces crédits de paiement connaîtront **une hausse de 27,6 %**, après une augmentation de 4,7 % l'an dernier.

Les crédits de l'action « *Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle* » connaissent à nouveau une légère hausse cette année, après l'atteinte de l'objectif « SMA 6000 » et une stagnation des crédits associés à la fin du quinquennat précédent.

Les montants de l'action « *Pilotage des politiques des outre-mer* », qui retrace les crédits affectés au ministère des outre-mer, sont en nette diminution pour 2019 (- 16,8 % en AE comme en CP). Cette évolution contraste avec la hausse tout aussi nette de l'an passé (+ 18,4 % en AE comme en CP), qui visait à couvrir les charges résultant de l'organisation des Assises.

La principale nouveauté de ce programme réside dans la **création d'une nouvelle action n° 4 dédiée au « Financement de l'économie »**, dotée de 56,5 millions d'euros en AE et de 56 millions en CP. **L'action n° 1 ne concernera plus dorénavant que les compensations d'exonérations de cotisations**, tandis que cette nouvelle action n° 4 portera, outre des mesures transférées depuis l'action n° 1 telles que l'aide au fret, des dispositifs nouveaux abondés par les ressources dégagées par les réformes fiscales sur la TVA NPR et l'impôt sur le revenu.

Ces ressources supplémentaires financeront, à hauteur de 50 millions d'euros, plusieurs outils visant à soutenir les économies ultramarines : un fonds de garantie dénommé « Avance + » et doté de 10 millions d'euros, un prêt de développement outre-mer (PDOM) de BPI France à hauteur de 10 millions d'euros, des subventions d'investissement dans le cadre d'appels à projets à hauteur de 15 millions d'euros, ainsi qu'un renforcement des outils de capital investissement à hauteur de 10 millions.

### Évolution des crédits du programme 138 « Emploi outre-mer »

(arrondis en millions d'euros)

Action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2017	PLF 2018	Évolution	LFI 2017	PLF 2018	Évolution
01 Soutien aux entreprises	1 057	1 375	30,2 %	1 078	1 375	27,6 %
02 Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle	247	254	2,7 %	253	258	2,2 %
03 Pilotage des politiques des outre-mer	2 525	2 100	- 16,8 %	2 525	2 100	- 16,8 %
04 Financement de l'économie		57			56	
<b>Total du programme</b>	<b>1 307</b>	<b>1 688</b>	<b>29,2 %</b>	<b>1 333</b>	<b>1 692</b>	<b>26,9 %</b>

Source : Commission des affaires sociales du Sénat

- Dans ce programme, deux types de crédits relèvent du champ de compétence des affaires sociales : ceux qui viennent compenser les exonérations de cotisations sociales dont bénéficient les entreprises ultramarines, et ceux affectés aux dispositifs de formation professionnelle. Les premiers représentent la très grande majorité du programme (90 % de ses crédits, hors dépenses de personnel).

#### 1. Un nouveau recentrage sur les bas salaires du régime des exonérations de cotisations sociales bénéficiant aux outre-mer, acté dans le cadre du PLFSS

L'action n° 1 « Soutien aux entreprises » porte les crédits affectés à la compensation par l'État des diverses exonérations de cotisations sociales consenties aux entreprises ultramarines.

- Les Dom, Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon bénéficient depuis 1994 d'**un dispositif d'exonération de cotisations patronales de sécurité sociale plus favorable que celui applicable dans l'hexagone**, qui vise à leur permettre de faire face aux handicaps structurels pesant sur leur économie en encourageant la création d'emplois dans le secteur marchand.

Ces territoires, qui souffrent notamment d'un niveau de formation et de qualification des salariés inférieur à celui constaté dans l'hexagone, de l'exiguïté de leur marché du travail, et de la concurrence d'une main-d'œuvre à bas coût dans leur environnement régional, sont en effet confrontés à **une situation dégradée de l'emploi**, avec des taux de chômage massifs.

---

Un régime d'exonération spécifique aux outre-mer est ainsi prévu par les articles L. 752-3-1 et L. 752-3-2 du code de la sécurité sociale, ces exonérations étant compensées aux organismes de sécurité sociale par le budget de l'État *via* le programme 138. Pour l'année 2017, un montant de **1,08 milliard d'euros** est prévu en AE comme en CP.

- Ce dispositif, qui constitue l'outil principal d'intervention en matière de soutien à l'emploi, a été **réformé à plusieurs reprises et de manière très profonde** au cours de la dernière décennie.

L'article 159 de la loi de finances pour 2009<sup>1</sup> puis l'article 25 de la Lodeom<sup>2</sup> ont tout d'abord instauré une dégressivité du dispositif et l'ont **renforcé pour certaines activités considérées comme prioritaires** pour la croissance des économies ultramarines<sup>3</sup>.

Sur la base de ces orientations fondamentales, une importante réforme a ensuite été engagée dans le cadre de l'article 130 de la LFI pour 2014, qui a **recentré ce dispositif sur les bas et moyens salaires**, dans le double but de renforcer son efficacité – le constat étant fait que l'impact des exonérations est le plus important lorsqu'il s'applique à ces tranches de salaires – et de maîtriser le dynamisme de la dépense associée. Cette dernière réforme visait en outre à tirer les conséquences de la mise en œuvre du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) dans les entreprises ultramarines<sup>4</sup>. Sans revenir sur l'équilibre général du dispositif, la LFI pour 2014 a abaissé les plafonds salariaux servant de base au calcul des exonérations pour chaque catégorie d'entreprise concernée<sup>5</sup>.

La LFSS pour 2016 a poursuivi dans cette voie avec **un nouveau recentrage du dispositif sur les bas salaires**, par le biais de simples modifications de seuils ne remettant pas en cause l'équilibre général du dispositif. Suivant les recommandations d'une mission conjointement conduite par l'inspection générale des finances (IGF) et l'inspection générale des affaires sociales (Igas)<sup>6</sup>, cette nouvelle réforme devait permettre d'économiser 75 millions d'euros chaque année.

La LFSS pour 2018<sup>7</sup> a enfin prévu une nouvelle rationalisation des divers dispositifs d'exonération de cotisations sociales et d'abattement d'assiette, applicable cette fois spécifiquement aux **travailleurs indépendants d'outre-mer**.

---

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

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

<sup>3</sup> Les secteurs d'activité éligibles sont les suivants : comptabilité, conseil aux entreprises, ingénierie ou études techniques à destination des entreprises, recherche et développement ou technologies de l'information et de la communication.

<sup>4</sup> Au taux de 9 % à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016, contre 6 % dans l'hexagone.

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

<sup>6</sup> Inspection générale des finances (IGF) et inspection générale des affaires sociales (Igas), rapport conjoint de juin 2015 portant revue de dépenses sur les exonérations et exemptions de charges sociales spécifiques.

<sup>7</sup> Loi n° 2017-1836 du 30 décembre 2017 de financement de la sécurité sociale pour 2018.

• Le présent budget doit constituer la traduction financière de la **nouvelle remise à plat** du dispositif d'exonération de cotisations sociales et fiscales bénéficiant aux outre-mer annoncée l'an passé, et prévue par l'article 8 du PLFSS actuellement en cours d'examen<sup>1</sup>.

La modification proposée découle des dispositions de l'article 86 de la loi de finances initiale pour 2018<sup>2</sup>, qui acte la suppression du CICE au 1<sup>er</sup> janvier 2019 et sa compensation par un renforcement des exonérations de cotisations patronales. Elle emporte une augmentation des crédits du programme 138 pour permettre le financement des exonérations de cotisations ainsi modifiées dont bénéficient les entreprises relevant des dispositifs Lodeom, pour un montant de 296 millions d'euros.

Il est dans le même temps procédé à un **recentrage des dispositifs Lodeom sur les salaires n'excédant pas 2 Smic** – alors que les mécanismes issus de la Lodeom permettent des allègements jusqu'à 3,5 Smic pour les secteurs prioritaires, voire 4,5 Smic pour les entreprises de ces mêmes secteurs non éligibles au CICE.

**Les évolutions du régime des exonérations bénéficiant aux entreprises ultramarines proposées par l'article 8 du PLFSS**

*(Extrait du rapport de la commission des affaires sociales)*

Le présent article propose [...] de **modifier le régime LODEOM afin de le simplifier et de le rapprocher des allègements généraux renforcés tout en tenant compte des spécificités locales.**

À cette fin, **l'assiette des allègements serait la même que pour les employeurs hexagonaux**, par renvoi à la nouvelle rédaction du I de l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale.

Par ailleurs, il est proposé de ne conserver que **deux barèmes** au lieu de six :

- l'un applicable aux entreprises de moins de onze salariés et, quel que soit leur effectif, aux entreprises du secteur du bâtiment et des travaux publics. Les revenus concernés seraient totalement exonérés jusqu'à 1,3 Smic, niveau à partir duquel la part du revenu d'activité annuel sur laquelle est calculée l'exonération décroîtrait pour devenir nulle à partir de 2 Smic ;

<sup>1</sup> Il est à noter que ce n'est pas le fond de cette réforme qui est donné à voir dans le cadre de l'examen du PLF pour 2019, mais leur traduction financière concrète, au travers des montants retracés par le présent programme au titre des compensations versées par l'État à la sécurité sociale.

<sup>2</sup> Loi n° 2017-1387 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

- l'autre pour les **employeurs des autres secteurs** énumérés au 2° du II de l'article L. 752-3-2 dans sa nouvelle rédaction<sup>1</sup>. **L'exonération serait alors totale jusqu'à 1,4 Smic et décroîtrait pour devenir nulle à partir de 2,4 Smic.** Il est à noter que le présent article propose une évolution de la liste des secteurs éligibles. **Trois secteurs disparaîtraient donc par rapport au dispositif existant : la presse, le transport aérien et le transport maritime.**

En comptant les entreprises non éligibles à l'un ou l'autre des régimes LODEOM, trois dispositifs d'allègements de cotisations patronales sur les bas salaires coexisteraient donc sur les territoires concernés, avec les caractéristiques suivantes :

**Dispositifs d'allègements applicables dans les outre-mer  
(droit proposé)**

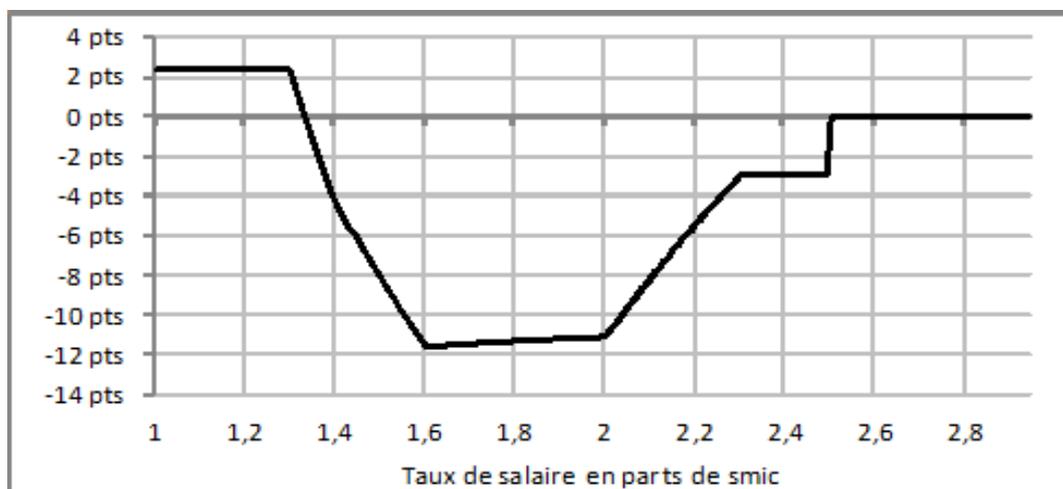
	Point d'inflexion (en SMIC)	Point de sortie (en SMIC)
Régime de droit commun pour les entreprises de 11 salariés et plus (allègements généraux)	1	1,6
Entreprises de moins de 11 salariés + BTP	1,3	2
Entreprises éligibles au régime de compétitivité LODEOM renforcé	1,4	2,4

Source : PLESS

Ce calibrage permet de renforcer l'attractivité du dispositif en faveur des bas salaires, pour lesquels la sensibilité du coût du travail en termes d'emploi est considérée comme la plus forte. À titre d'illustration, le graphique suivant montre le gain ou la perte pour une entreprise de moins de 11 salariés entre l'ancien dispositif (CICE inclus) et le nouveau, en fonction de la rémunération d'un employé donné, exprimée en Smic.

<sup>1</sup> Le périmètre du « LODEOM renforcé » serait le suivant après toilettage de l'article : l'industrie, la restauration, l'environnement, l'agronutrition, les énergies renouvelables, les nouvelles technologies de l'information et de la communication et les centres d'appel, la pêche, les cultures marines, l'aquaculture, l'agriculture, le tourisme, la restauration de tourisme y compris les activités de loisirs s'y rapportant, l'hôtellerie, la recherche et le développement, ainsi que les entreprises bénéficiaires du régime de perfectionnement actif défini à l'article 259 du règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil du 9 octobre 2013.

### Comparaison des taux d'exonération entre l'ancien dispositif LODEOM (CICE inclus) et le nouveau pour une entreprise de moins de 11 salariés



Source : ACOSS

Dans le cas présenté ci-dessus, le nouveau dispositif est avantageux jusqu'à 1,33 Smic et redevient neutre à partir de 2,5 Smic. La perte peut toutefois se révéler substantielle à certains niveaux de rémunération, en particulier entre 1,6 Smic et 2 Smic.

Au vu de la répartition de la masse salariale des entreprises concernées, la réforme proposée leur serait, au bout du compte, légèrement défavorable, à hauteur de **14 millions d'euros pour ce qui concerne la réforme du régime LODEOM stricto sensu**.

**En considérant l'ensemble du dispositif**, à savoir la suppression du CICE au taux 9 % (gain de 537 millions d'euros pour l'État) et le coût pour les administrations de sécurité sociale du renforcement des allègements généraux (46 millions d'euros) et de la réduction de 6 points du taux de cotisation d'assurance maladie (439 millions d'euros), le **gain pour les finances publiques** est estimé à **66 millions d'euros**.

Cette réforme a été **sensiblement remaniée par un amendement gouvernemental voté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, qui reprend en partie les observations pointées et les modifications voulues par le Sénat en première lecture**. Les collectivités de Saint-Martin et Saint-Barthélemy seront ainsi maintenues dans le régime actuel d'exonération.

Des dispositions spécifiques sont par ailleurs prévues pour la Guyane<sup>1</sup>, où l'exonération concernera l'ensemble des secteurs d'activités éligibles à la réduction d'impôt prévue à l'article 199 *undecies* B du code général des impôts ainsi que la comptabilité, le conseil aux entreprises, l'ingénierie ou les études techniques. Un nouveau barème sera défini pour les employeurs relevant du secteur des nouvelles technologies de l'information et de la communication réalisant des projets de recherche et de développement, dont les conditions seront définies par décret<sup>2</sup>.

Surtout, les **fourchettes de rémunérations éligibles aux allègements spécifiques ont été élargies**. Ainsi, dans le régime dit « de compétitivité » concernant notamment les entreprises de moins de onze salariés<sup>3</sup>, l'exonération sera complète jusqu'à 1,3 Smic puis dégressive jusqu'à 2,2 Smic (au lieu de 2 Smic en première lecture). Pour le régime dit « de compétitivité renforcé », concernant des secteurs économiques spécifiques, l'exonération sera complète jusqu'à 1,7 Smic puis dégressive jusqu'à 2,7 Smic (au lieu de 1,4 Smic à 2,4 Smic en première lecture).

#### **Dispositifs d'allègements applicables dans les outre-mers** **Droit proposé à l'issue de la nouvelle lecture du PLFSS**

	Point d'inflexion (en Smic)	Point de sortie (en Smic)
Régime de droit commun pour les entreprises de 11 salariés et plus (allègements généraux)	1	1,6
Entreprises de moins de 11 salariés + BTP	1,3	2,2
Entreprises éligibles au régime de compétitivité LODEOM renforcé	1,7	2,7

*Source : Amendement n° 342 du Gouvernement, adopté en séance publique lors de la nouvelle lecture du PLFSS à l'Assemblée nationale*

<sup>1</sup> Selon les observations formulées par nos collègues rapporteurs de la commission des finances, MM. Nuihau Laurey et Georges Patient, la réforme proposée par l'article 8 dans sa version transmise par l'Assemblée en première lecture aurait eu un effet différencié selon les territoires, et défavorable pour le territoire guyanais.

<sup>2</sup> L'amendement gouvernemental indiqué que pour ces employeurs, l'exonération de cotisations et contributions est totale jusqu'à 1,7 Smic, seuil à partir duquel le montant de l'exonération est maintenu jusqu'à 2,5 Smic. À partir de 2,5 Smic, l'exonération est dégressive jusqu'à 3,5 Smic, seuil à partir duquel l'exonération devient nulle

<sup>3</sup> Pour le détail des secteurs éligibles, il convient de se référer au rapport de votre commission sur le présent projet de loi de financement de la sécurité sociale, rapport Sénat n° 111, Tome II (2018-2019), commentaire de l'article 8.

• Votre rapporteure pour avis émet deux observations sur l'évolution proposée.

Tout en satisfaisant des mesures adoptées en nouvelle lecture, elle craint tout d'abord que les mesures de recentrage systématique sur les bas salaires, telles qu'adoptées au cours des dernières années et poursuivies par cette nouvelle réforme, ne favorisent le développement d'une forme de **trappe à bas salaires** – là où les outre-mer auraient au contraire besoin d'emploi qualifié afin de renforcer l'attractivité de ces territoires – ou d'une spécialisation des économies ultramarines vers des secteurs à faible valeur ajoutée.

Elle souligne par ailleurs **qu'une plus grande stabilité législative devra à l'avenir être garantie aux entreprises ultramarines sur ce point**. L'empilement des réformes successivement engagées et conduites sur la question des allègements de compétitivité issus de la Lodeom porte en effet préjudice à la lisibilité des différents dispositifs d'exonération applicables aux entreprises ultramarines, qui est pourtant la condition première de son efficacité sur l'emploi et le tissu économique ultramarins.

## **2. Une légère augmentation des crédits dédiés à la formation professionnelle**

L'action n° 2 « Aide à l'insertion professionnelle » du programme 138 finance **des actions de formation spécifiques aux habitants des outre-mer**, au travers principalement de deux dispositifs : le service militaire adapté (SMA) et l'agence de l'outre-mer pour la mobilité (Ladom).

Les crédits proposés pour cette action pour 2019 s'élèvent à 254 millions d'euros en AE et 258 millions d'euros en CP, à des niveaux supérieurs respectivement de 6,7 et 5,5 millions d'euros aux crédits ouverts l'an dernier.

Le projet annuel de performance précise que les crédits de l'action bénéficient de budgétisations issues de la réforme de certains dispositifs fiscaux, à hauteur de 4 millions d'euros en AE et 4 millions d'euros en CP.

### *a) Un nouvel objectif « SMA 2025 » pour le service militaire adapté*

Le service militaire adapté (SMA) est **un dispositif de formation organisé au sein d'unités militaires** et offrant à de jeunes ultramarins âgés de 18 à 26 ans, le plus souvent en situation d'échec scolaire ou en grande difficulté, la possibilité de bénéficier d'une formation citoyenne et comportementale et de renforcer leur employabilité dans le cadre d'un programme effectué sous le statut de volontaire dans les armées. Cette formation globale, d'une durée moyenne de 10 mois, vise ainsi à lutter contre l'exclusion du marché du travail des publics les plus éloignés de l'emploi. Elle porte en particulier sur la lutte contre l'illettrisme.

Après plusieurs reports de l'objectif « SMA 6 000 » décidé en 2009, en raison principalement des contraintes et « glissements » budgétaires, **6 000 places ont enfin pu être ouvertes aux jeunes ultramarins au titre de l'année 2017**. Sur la période 2009-2017, la capacité d'accueil du SMA a ainsi plus que doublé.

### Évolution de la capacité d'accueil et des moyens du SMA depuis 2012

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Places de stage ouvertes dans l'année	4 990	5 429	5 666	5 764	5 847	6 000
Crédits alloués au SMA (en millions d'euros)	218,1	203,5	206,7	219,3	212,3	197,2
Personnels affectés à l'encadrement	675	666	681	686	688	690

Source : Réponses au questionnaire budgétaire

Il n'a malheureusement pas été possible d'étendre ce tableau à l'année 2018, dans la mesure où les questions envoyées aux services ministériels sur ce point n'ont pas obtenu de réponse à la date de rédaction du présent rapport.

En dépit de son périmètre restreint (6 000 jeunes au maximum sur l'ensemble des outre-mer, qui comptent plusieurs des territoires les plus jeunes de France), le SMA constitue **un réel vecteur de réinsertion** et a montré une certaine efficacité au cours des dernières années. Malgré l'augmentation du nombre de bénéficiaires, le taux d'insertion des volontaires du SMA en fin de contrat est stable autour de 77 % depuis 2013 (78 % prévu pour 2018 comme pour 2019), tandis que le taux de sorties anticipées du dispositif sans insertion professionnelle reste stable autour de 12 % (contre 14,6 % en 2014). Le modèle a d'ailleurs inspiré la mise en place du service militaire volontaire (SMV).

- Du fait de l'atteinte de l'objectif « SMA 6 000 » en 2017, le SMA est désormais entré dans une phase de « **consolidation** ». Il s'agira ainsi, aux termes quelque peu abscons de la DGOM, d'aménager et de renforcer le modèle actuel du SMA afin de répondre à plusieurs enjeux : la prise en considération de ce que l'employabilité « *n'est plus un état mais est devenu un processus permanent* » ainsi que des nécessités associées aux « *dynamiques de mise en partage de compétences* » et à la révolution numérique.

Le projet annuel de performances indique que, après une phase de stabilisation du dispositif en 2018, le SMA s'inscrira dorénavant dans un « **projet SMA 2025** » encore en cours de définition.

---

Interrogée par votre rapporteure pour avis, la DGOM a indiqué que ce nouveau projet poursuivrait quatre finalités : le développement de l'employabilité initiale des jeunes par le renforcement de leurs compétences individuelles ; le renforcement de la qualité du parcours pour une efficacité durable, qui passe notamment par un accompagnement individualisé dans le domaine médico-psycho-social ; l'engagement du virage du numérique dans les formations au moyen d'outils pédagogiques adaptés ; l'amplification du rôle de plateforme locale de chaque régiment.

*b) Un retour à la hausse du nombre de bénéficiaires du dispositif de formation professionnelle en mobilité*

- L'action « Aide à la qualification et à l'insertion professionnelle » finance par ailleurs **une partie des crédits affectés à l'agence de l'outre-mer pour la mobilité (Ladom)**, qui met en œuvre les mesures de formation professionnelle spécifiques aux outre-mer.

Mis en place par l'article 50 de la Lodeom, ces dispositifs visent à compenser le coût que représente leur déplacement pour les jeunes ultramarins souhaitant effectuer une formation qualifiante hors de leur département ou de leur collectivité d'origine. Ils contribuent par ailleurs à l'effort de rattrapage engagé entre les outre-mer et l'hexagone, les territoires ultramarins se caractérisant notamment par une plus forte proportion de personnes de plus de 15 ans ne possédant aucun diplôme (entre 35 et 50 % selon les territoires, contre 17 % dans l'hexagone).

La **subvention pour charges de service public versée à Ladom** s'élèvera pour 2018 à **7,2 millions d'euros** en AE comme en CP, soit **une légère baisse** par rapport à l'année 2017, dans le cadre d'un effort de rationalisation de cette subvention mené depuis 2012. Seul opérateur de la mission « Outre-mer », Ladom, devenu établissement public administratif (EPA) au 1<sup>er</sup> janvier 2016, se voit appliquer la norme d'évolution des dépenses applicable à l'ensemble des opérateurs de l'État. Pour l'année 2019, ses effectifs sous plafond resteront stabilisés, comme depuis 2016, à hauteur de 127 ETPT. Une **ouverture de crédits additionnelle** de 2,3 millions d'euros en AE et 1,9 million d'euros en CP est cependant prévue pour soutenir l'investissement de l'agence en matière d'équipements informatiques.

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

Le « **passport-mobilité formation professionnelle** » (PMFP) est conçu comme un pack comprenant plusieurs mesures de soutien financier : une allocation complémentaire à la mobilité (ACM), versée mensuellement par Ladom dans la limite de 700 euros par mois, une allocation forfaitaire d'installation d'un montant maximal de 800 euros, ainsi qu'une aide au transport. Les personnes devant se présenter aux épreuves d'admission des concours de catégorie A et B de la fonction publique et des concours d'accès aux grandes écoles peuvent par ailleurs bénéficier d'une prise en charge de 100 % du coût du billet d'avion.

Les crédits associés au titre du programme 138 seront **stables pour 2019**, avec 26 millions d'euros en AE comme en CP.

Votre rapporteure pour avis relève qu'après un très net repli en 2015 et en 2016, **le nombre de bénéficiaires du PMFP repart à la hausse en 2017**. Interrogés sur ce point, les services ministériels ont indiqué que la baisse enregistrée résultait à la fois de l'amélioration de l'offre de formation locale et du retrait du conseil régional de La Réunion des actions jusqu'alors menées conjointement avec l'État.

#### Évolution du nombre de bénéficiaires du PMFP depuis 2012

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Guadeloupe, St-Barthélemy et St-Martin</b>	1 917	1 453	1 829	1 344	1 255	1 469
<b>Martinique</b>	1 587	1 819	1 796	867	848	861
<b>Guyane</b>	585	641	622	374	244	475
<b>Réunion</b>	3 186	3 209	2 217	1 761	1 509	1 936
<b>Mayotte</b>	545	661	565	467	388	440
<b>St-Pierre-et-Miquelon</b>	9	12	5	10	9	9
<b>Wallis-et-Futuna</b>	33	46	50	46	nc	37
<b>Polynésie Française</b>	122	112	129	158	218	122
<b>Nouvelle-Calédonie</b>	268	227	237	216	226	232
<b>DOM</b>	7 820	7 783	7 029	4 813	4 244	5 181
<b>COM</b>	432	397	421	430	453	400
<b>Total</b>	<b>8 252</b>	<b>8 180</b>	<b>7 450</b>	<b>5 243</b>	<b>4 697</b>	<b>5 581</b>

Source : réponses au questionnaire budgétaire

- L'action n° 2 du programme 138 finance par ailleurs :
  - les programmes « Cadres pour Wallis-et-Futuna » et « Cadres avenir » à Mayotte, qui visent à assurer la formation de cadres originaires de ces territoires, ainsi que plusieurs dispositifs semblables spécifiques à la Nouvelle-Calédonie, pour un montant de 7 millions d'euros ;

---

- les programmes « Chantiers de développement local », qui garantissent un revenu minimum aux personnes les plus modestes en échange d'un travail d'intérêt général en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna, et « Jeunes stagiaires du développement », qui vise à favoriser l'insertion des jeunes âgés de 18 à 26 ans en Nouvelle-Calédonie, pour un montant de 1,72 million d'euros, soit un montant stable depuis plusieurs années ;

- la participation du ministère des outre-mer au fonctionnement de l'institut de formation aux carrières administratives, sanitaires et sociales (Ifcass). Transformé en 2018 en EPA placé sous la tutelle du ministère des outre-mer, l'Ifcass vise à préparer les jeunes ultramarins à la présentation de divers concours prioritairement orientés vers les métiers de la santé et de l'accompagnement social. La participation associée, qui s'élève à 2,8 millions d'euros, est en forte hausse par rapport à 2018 ; selon les informations figurant dans le projet annuel de performances, un financement exceptionnel de 1,6 million d'euros est destiné à la remise aux normes incendie et accessibilité des bâtiments de l'Ifcass.

---

### III. DANS LE DOMAINE SOCIAL, LE PROGRAMME 123 « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER » NE TRADUIT PAS LES ORIENTATIONS FIXÉES PAR LES ASSISES DE L'OUTRE-MER

- Le programme 123, qui regroupe les politiques publiques tendant à l'amélioration des conditions de vie dans les outre-mer, porte **des actions très disparates, au périmètre et au montant très différents** : celles retraçant les mesures relatives au sanitaire et au social ainsi qu'à l'insertion économique et à la coopération régionale ne représentent respectivement que 0,9 et 0,03 % du total de la mission, tandis que les crédits dédiés au logement en recouvrent 9 %.

Ce programme sera doté en 2019 de 888 millions d'euros en AE et de 799 millions en CP, soit **une progression respective de 11,5 % et 9 % par rapport à la LFI pour 2018 à périmètre courant. À périmètre constant, l'évolution serait, selon nos collègues de la commission des finances, de - 3 % en AE et de 0 % en CP.**

Les mesures de périmètre touchant le programme sont des augmentations de crédit financées par une partie des mesures fiscales relatives à la TVA NPR et au régime de l'IR dans les Drom.

- Dans ce programme, deux actions intéressent particulièrement la compétence de votre commission des affaires sociales : celle relative au logement et celle dédiée à l'action sanitaire et sociale et aux politiques menées dans le champ de la culture, de la jeunesse et des sports.

Les autres actions connaissent des évolutions contrastées :

- **l'aménagement du territoire**, qui représente 7 % des crédits de la mission, connaîtra une hausse de 17,3 % en AE et de 5,2 % en CP destinée à financer une augmentation des crédits alloués à la politique contractuelle entre l'État et les collectivités (qui recouvre notamment les contrats de plan État-région, actuellement mis en œuvre pour la période 2015-2020) ainsi que la **mise en place des contrats de convergence** issus de l'article 9 de la loi Erom. Cette augmentation sera financée par les ressources nouvelles issues des réformes fiscales évoquées ci-dessus ;

- les crédits dédiés à la **continuité territoriale**, qui ont connu une amputation de 20 % à la suite de la réforme actée dans le cadre de la LFI pour 2015, seront **quasiment stables** par rapport à l'exercice 2018. Cette stabilité contraste avec les indications fournies à votre rapporteure l'an passé par les services ministériels, qui indiquaient que le budget 2018 devait correspondre à une « *situation de transition* » dans l'attente de nouvelles orientations « *permettant d'aller plus loin en matière de soutien à la mobilité des ultramarins* », qui devaient, conformément aux engagements pris par le Président de la République, être définies dans le cadre des Assises ;

- la hausse des crédits de paiement (+ 6,8 %) alloués aux **collectivités territoriales**, qui constitue l'action la plus importante du programme (30 % de ses crédits), constitue le prolongement de la consommation exceptionnelle de crédits sur cette action au titre des dernières années – en raison du plan d'urgence pour la Guyane et des conséquences financières du passage des ouragans Irma et Maria dans l'arc antillais. Cette hausse de crédits est également financée par la réallocation des mesures fiscales ci-dessus exposées ;

- conformément à l'engagement pris dans le cadre des Assises, les crédits du **fonds exceptionnel d'investissement (FEI)** seront portés à 110 millions d'euros en AE et 65 millions d'euros en CP, soit **une hausse respective de 175 % et 81 %** par rapport à 2018. Cette hausse résulte, ici encore, du déploiement des ressources issues des modifications fiscales précitées. Elle ne doit pas faire oublier que le calibrage des projets a rendu la consommation effective de ces crédits très malaisée au cours des dernières années : un suivi attentif de l'exécution des AE ouvertes devra donc être effectué pour s'assurer du plein respect des engagements pris dans le cadre des Assises ;

- la nouvelle hausse très soutenue des crédits associés aux **politiques d'appui à l'accès aux financements bancaires** (+ 87,1 % par rapport à 2018), qui résulte d'une mesure de périmètre, s'exerce sur des crédits d'un montant faible à l'échelle de la mission. Cette action finance des bonifications de prêts pour les personnes publiques par l'intermédiaire de l'agence française de développement (AFD). Il est à noter que, malgré cette mesure de périmètre, les autorisations d'engagement associées seront en baisse de 15 %.

### Évolution des crédits du programme 123 « Conditions de vie outre-mer »

(arrondis en millions d'euros)

Action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2018	PLF 2019	Évolution	LFI 2018	PLF 2019	Évolution
01 Logement	226	226	0 %	228	223	-2 %
02 Aménagement du territoire	161	189	17,3 %	166	174	5,2 %
03 Continuité territoriale	41	42	2,4 %	41	42	1,7 %
04 Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports	19	20	0,5 %	20	21	8,2 %
06 Collectivités territoriales	262	265	1 %	225	240	6,8 %
07 Intégration économique et coopération régionales	910	870	-4,4 %	910	870	-4,4 %
08 Fonds exceptionnel d'investissement	40	110	175 %	36	65	80,6 %
09 Appui à l'accès aux financements bancaires	46	39	-15,3 %	17	32	87,1 %
<b>Total du programme</b>	<b>797</b>	<b>888</b>	<b>11,5 %</b>	<b>733</b>	<b>799</b>	<b>9,0 %</b>

Source : Commission des affaires sociales du Sénat

### **1. Une stagnation préoccupante des crédits de l'action « Logement », qui s'accompagne d'une sous-exécution chronique des crédits votés en loi de finances**

- La situation très dégradée de l'habitat ultramarin n'est plus à démontrer : plusieurs indicateurs en offrent une vision saisissante.

Le **déséquilibre structurel existant entre l'offre et la demande de logements sociaux** atteint, dans certains outre-mer, des niveaux insoutenables : à Mayotte, on comptait ainsi, en 2014, 6 760 demandes de logements sociaux non satisfaites pour un parc de 14 500 logements, alors que 80 % de la population mahoraise satisfait aux conditions de ressources du logement locatif social. L'indicateur 1.1 de la mission, qui évalue la fluidité du parc de logements sociaux au regard du nombre de demandeurs en attente d'un logement pour un logement attribué, connaît une dégradation en 2018 : alors qu'il était de 4,8 en 2016, il est estimé à 5 pour 2018 comme pour 2019.

La **permanence d'un habitat très insalubre, extrêmement éloigné des standards hexagonaux**, apparaît par ailleurs intolérable. Le recensement opéré sur le territoire mahorais en 2012 faisait apparaître que deux logements sur trois y étaient dépourvus du confort de base, et que 70 % seulement des résidences principales disposaient d'une prise d'eau. Au total, 113 500 logements situés dans les Drom sont considérés comme insalubres ou indignes, selon les informations fournies par la DGOM.

Cette situation s'inscrit dans un **contexte de tension structurelle qui ne laisse pas envisager d'amélioration rapide**. Le mouvement de rattrapage des retards actuels, conjugué aux effets d'une importante croissance démographique dans certains territoires, à la faiblesse des revenus moyens, au caractère limité des disponibilités foncières ou encore à l'importance du parc de logements insalubres ou sous-équipés explique l'immensité des besoins, qui ne devraient pas diminuer au cours des prochaines années.

La DGOM estime qu'en Guyane, pour répondre à la forte augmentation du nombre de ménages et au renouvellement du parc de logements, il sera nécessaire de produire entre 3 700 et 5 130 logements par an pendant au moins 20 ans, dont 35 % de logements locatifs sociaux - soit 1 300 à 1 800 logements sociaux neufs par an. En Guadeloupe, les objectifs à atteindre pour satisfaire le besoin en logements seraient de 50 000 logements supplémentaires sur la période 2015-2030, dont 25 000 logements sociaux « *au moins* ».

Les réalisations effectuées au cours des dernières années apparaissent dès lors très largement insuffisantes. Sur le territoire mahorais, l'ambition initiale du plan « Mayotte 2025 » était de doter le territoire d'un parc de 8 000 logements sociaux ; entre 2015 et 2017, seuls 570 logements locatifs sociaux et très sociaux ont cependant été financés, en dépit de la croissance exponentielle des besoins.

Au regard de ces éléments, les objectifs de production de logements affichés par la DGOM apparaissent pour le moins flous :

	Construction neuve de logements sociaux en location et en accession (logements/an)	Réhabilitation de logements sociaux (logements/an)	Amélioration du parc privé (logements/an)	Objectif total d'ici 2027 (logements)
Guadeloupe	1 250		370	16 200
Martinique	1 200	800	650	26 500
Guyane*	pas d'objectif chiffré, mais des besoins évalués au moins à 3500 par an			35 000
La Réunion	pas d'objectif chiffré, mais souhait de maintenir un rythme de construction à 3 500			35 000
Mayotte**	Entre 400 et 800 logements par an	0	nc	7 000
Nouvelle Calédonie ***	4 650 logements sont programmés d'ici 2021			4 650
Saint-Pierre et Miquelon	210			210
Wallis et Futuna	non communiqué			-
Polynésie française	non communiqué			-
<b>TOTAL</b>	<b>Arrondi à 124 500 logements bénéficiant de subvention de l'État</b>			

Source : réponse au questionnaire budgétaire

- Face à cette situation, l'évolution des moyens dédiés à l'action « Logement » ne peut qu'interroger.

Pour mémoire, l'année 2013 avait vu la **ligne budgétaire unique (LBU)** replacée au fondement de la politique du logement en outre-mer, ainsi qu'un renforcement significatif des crédits associés (+ 6 % en CP). La LFI pour 2014 avait poursuivi cette inflexion avec une hausse de 8 % des crédits concernés, avant le **coup d'arrêt brutal marqué par la LFI pour 2015**, qui prévoyait une stagnation des CP et une baisse de plus de 9 % des AE – soit de l'investissement. Entre 2015 et 2017, les AE ont été stabilisées à hauteur de 247 millions d'euros, tandis que les CP ont connu une baisse continue, quoique inégale d'année en année.

L'année 2018 a été marquée par une nouvelle baisse en CP (- 1,6 %), mais surtout par **une réduction notable des autorisations d'engagement, en diminution de 20 millions d'euros par rapport aux années précédentes (soit - 8,1 %)**. Votre rapporteure pour avis avait souligné que cette diminution de l'investissement en faveur du logement constituait un très mauvais signal, qui plus est dans le contexte d'augmentation des coûts de construction.

Pour 2019, les crédits dédiés logement seront **atones en AE et en diminution de 2 % en CP**. Ils demeureront très en-deçà de leur niveau de 2014, par rapport auquel ils sont en diminution de 17 % en AE et de 9 % en CP.

### Évolution des crédits de la LBU depuis 2012

(en millions d'euros)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Autorisations d'engagement	273,0	272,8	272,8	247,6	247,6	246,0	225,6	226
Crédits de paiement	214,1	227,0	243,5	243,7	234,7	231,8	227,7	223

Source : Réponses au questionnaire budgétaire

• Cette **programmation budgétaire n'apparaît pas compatible avec les objectifs affichés par le Gouvernement**. Les réponses au questionnaire budgétaire transmises à votre rapporteure pour avis continuent en effet, comme depuis plusieurs années, d'afficher une « *priorité accordée au logement* ». La loi Erom prévoit par ailleurs, en son article 3, que « *la République s'assigne pour objectif la construction de 150 000 logements dans les outre-mer au cours des dix années suivant la promulgation de la présente loi* ».

Or, les réponses au questionnaire budgétaire précisent que cette « *priorité* » sera déclinée à la fois sur l'effort de construction du locatif social et très social neuf (6 921 logements locatifs sociaux et très sociaux devraient ainsi être construits) et sur les opérations de réhabilitation du parc existant (2 209 opérations sont programmées, contre 3 550 l'an dernier). **Cette année encore, ces objectifs se situent donc très en-deçà de ceux fixés par la loi.**

Votre rapporteure relève par ailleurs **le caractère chronique de la sous-consommation des crédits de la LBU depuis plusieurs années**. En 2016, seuls 232 millions d'euros ont ainsi été consommés sur les 248 millions de crédits ouverts en AE, et seulement 216 millions sur les 235 millions ouverts en CP. En 2017, 193 millions d'euros sur les 246 ouverts en AE, et 199 millions d'euros sur les 235 ouverts en CP ont effectivement été consommés. Comme l'année dernière, votre rapporteure souligne que la sous-utilisation de ces crédits réside bien davantage de la complexité des dispositifs en cause et des difficultés liées au foncier que de la mauvaise volonté des acteurs chargés de les mettre en œuvre.

Ces constats sont d'autant plus préoccupants que **le cadre flottant des décisions prises par le Gouvernement** sur le logement ultramarin n'encourage pas à l'optimisme. Alors que des objectifs clairs et chiffrés ont été fixés dans le cadre de la loi Erom, et alors que la tenue des Assises a permis d'identifier précisément les besoins des territoires et de déterminer les grands axes de la stratégie à mettre en œuvre, la ministre des outre-mer a annoncé le 19 novembre dernier, en ouverture de la journée des outre-mer du congrès des maires et des intercommunalités, **le lancement avant la fin de l'année d'une grande conférence sur le logement ultramarin**. Devant la réalité des réalisations effectuées sur le terrain, votre rapporteure ne peut que redouter qu'il ne s'agisse **d'un nouvel instrument de communication sans réelle portée opérationnelle**.

## 2. Un flou budgétaire autour des crédits dédiés à l'action sanitaire et sociale

- Après un effondrement de l'ordre de 35 % l'an dernier en AE et de 10 % en CP, lié à la suppression de la ligne budgétaire dédiée à la construction d'une Cité des outre-mer en Ile-de-France, les crédits de l'action n° 4 « *Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports* » seront fixés pour 2019 à **19,6 millions d'euros en AE et 21,2 millions d'euros en CP**, soit respectivement **une quasi-stabilité et une augmentation de 8 %**. L'ampleur de cette augmentation est cependant à relativiser au regard des montants relativement modestes alloués à cette action.

- L'action n° 04 finance en premier lieu **diverses subventions dans le domaine de la culture, de la jeunesse et des sports**. Votre rapporteure pour avis avait constaté l'an passé la chute spectaculaire des crédits associés, qui étaient près de dix fois inférieurs à ceux prévus par la LFI pour 2017, sans qu'aucune justification n'ait été apportée sur ce point dans le cadre du projet annuel de performance ou des réponses au questionnaire parlementaire. Cette baisse sera maintenue dans le cadre du budget 2019 et ces crédits seront stabilisés à hauteur de 1,14 million d'euros en AE et de 1,25 million d'euros en CP.

- Plusieurs lignes budgétaires sont par ailleurs destinées au **financement complémentaire de la protection sociale** dans certains territoires ultramarins. Votre rapporteure pour avis s'étonne de constater que le projet annuel de performances ne précise pas l'intégralité des montants alloués, comme c'était pourtant le cas les années précédentes.

La présente action prévoit ainsi un financement de **l'allocation spéciale vieillesse et l'allocation supplémentaire à Saint-Pierre-et-Miquelon**, qui correspondent à l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa) dans l'hexagone. **L'allocation aux personnes âgées et handicapées à Wallis-et-Futuna**, qui bénéficiait l'année dernière à 1 700 personnes, sera également financée à hauteur de 1,7 million d'euros au maximum pour la part de l'État.

Un financement de 12 millions d'euros est également prévu depuis 2016 pour la **participation de l'État au financement du régime de solidarité territorial (RST) de Polynésie française**, qui connaît des difficultés importantes, principalement dues à la forte croissance du nombre de ses bénéficiaires – le régime couvrait 62 300 bénéficiaires en août 2017, soit 23 % de la population couverte par la protection sociale généralisée (PSG), dont le RST ne devait au départ constituer qu'un régime résiduel. Cette aide financière s'inscrit dans le cadre d'une convention signée le 16 avril 2015 entre l'État et le Pays pour la période 2015-2017, par laquelle le gouvernement polynésien s'est engagé à mener les réformes nécessaires au redressement de son système social. Le projet annuel de performances indique que cette convention a été prolongée d'une année.

La mission prévoit par ailleurs le financement **d'actions diverses dans le domaine sanitaire et social**. Il s'agit principalement de la participation du ministère des outre-mer au financement de plusieurs plans nationaux déclinés dans un cadre interministériel (VIH, lutte contre les addictions, nutrition et lutte contre l'obésité, environnement, cancer,) principalement en faveur du tissu associatif.

Votre rapporteure s'était félicitée l'an dernier de la nette augmentation de cette ligne budgétaire, qui était passée de 1,85 million d'euros en 2017 à 3,9 millions en 2018 ; cette précision ne figure cependant malheureusement pas dans le projet annuel de performances pour 2019. Il est cependant indiqué l'exercice 2019 marquera l'achèvement du financement, commencé en 2017, du projet de restructuration du service d'oncologie de l'hôpital de Papeete en Polynésie française, pour un montant de 6 millions d'euros au total.

Elle se satisfait cependant de constater le fléchage spécifique de 1,95 million d'euros vers des actions sanitaires et sociales à Mayotte, au bénéfice principalement de la prise en charge de la petite enfance.

Elle rappelle, d'une manière générale, que les enjeux souvent cruciaux sur les territoires associés aux différents dispositifs abondés par la présente action nécessiteraient la mise en place de lignes budgétaires mieux identifiées et mieux suivies que cette action « fourre-tout ».

---

## EXAMEN EN COMMISSION

---

*Réunie mercredi 28 novembre 2018, sous la présidence de M. Alain Milon, président, la commission procède à l'examen du rapport pour avis de Mme Nassimah Dindar sur la mission « Outre-mer » du projet de loi de finances pour 2019.*

*M. Alain Milon, président.* – La parole est à Mme Élisabeth Doineau, en remplacement de Mme Nassimah Dindar, pour la présentation de l'avis sur la mission « Outre-mer ».

*Mme Élisabeth Doineau, en remplacement de Mme Nassimah Dindar, rapporteur pour avis sur les crédits de la mission « Outre-mer ».* – J'ai le plaisir et l'honneur de vous présenter les observations de notre rapporteure pour avis, Mme Nassimah Dindar, sur les crédits de la mission « Outre-mer » dans le projet de loi de finances pour 2019.

*Mme Dindar a été contrainte de se rendre à La Réunion en raison de l'urgence de la situation sur l'île. Comme vous le savez sans doute, la contestation portée par le mouvement des « gilets jaunes » y a pris une tournure violente, et l'économie de l'île, déjà en grande difficulté, est quasiment paralysée depuis plus de dix jours. Un couvre-feu a été instauré la semaine dernière, et, à la demande de la ministre outre-mer, qui se rend aujourd'hui sur place, les prix des carburants et du gaz ont été abaissés hier.*

*Notre rapporteure pour avis nous avait alertés l'an passé sur la situation sociale très dégradée de la plupart des territoires ultramarins, qui en fait de véritables poudrières. Entre la fin de l'année 2016 et le début de l'année 2017, la Guyane avait été secouée par un mouvement social d'une ampleur et d'une longueur inédites depuis les émeutes de 2009. Le passage de l'ouragan Irma à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy et les difficultés sociales et sécuritaires qui en découlent appellent toujours un important effort de reconstruction. Le CHU de Pointe-à-Pitre, pivot de l'organisation des soins sur l'île de la Guadeloupe, a été largement détruit par un violent incendie en novembre 2017. Cette année, l'île de Mayotte a été le théâtre d'intenses manifestations contre l'insécurité et l'immigration illégales.*

*Ces difficultés remettent cruellement en lumière l'intensité des difficultés économiques, sanitaires, sociales et sécuritaires rencontrées par la plupart des territoires ultramarins. Permettez-moi de citer, à titre d'illustration, quelques chiffres qui me paraissent rendre compte de manière particulièrement parlante de la situation difficile, parfois même critique, des outre-mer sur les sujets qui intéressent notre commission.*

*Le chômage des jeunes culmine à des niveaux insoutenables, avec 45 à 55 % de jeunes concernés dans la plupart des outre-mer, soit la moitié d'une génération. Il est inquiétant de constater que ces chiffres sont en très nette augmentation par rapport à l'an dernier aux Antilles et à La Réunion.*

---

*Les Drom, qui ne comptent que 2,8 % de la population nationale, représentent 10 % des bénéficiaires du RSA en 2015. 19 % de la population est bénéficiaire du RSA en Guadeloupe, 16 % en Martinique, 14 % en Guyane et 18 % à La Réunion, contre 4 % dans l'hexagone.*

*De très graves et profondes difficultés sont également constatées dans le champ sanitaire, du point de vue de l'état de santé des populations ultramarines comme de l'offre de soins disponible sur ces territoires. Notre commission a pu le mesurer de manière très concrète lors des deux déplacements qu'elle a effectués, en 2016 et 2018, sur les territoires de l'Océan Indien et en Guyane. Mayotte et la Guyane sont particulièrement affectées par la mortalité périnatale, qui est le triple de celle constatée dans l'hexagone. Les standards de prise en charge sont encore très éloignés des normes hexagonales, du fait principalement du manque de praticiens. Ainsi, dans les maternités périphériques du centre hospitalier mahorais (CHM), les accouchements se font le plus souvent sans présence d'un médecin obstétricien. L'ensemble du territoire guyanais est déficitaire pour tous les maillons de l'offre de soins (offre médicale, PMI, prise en charge du handicap et de la dépendance, structures psychiatriques), ce qui nécessite de fréquentes évacuations sanitaires.*

*Sur le logement, enfin, les besoins restent immenses en matière de logement social, alors qu'une très large part de la population ultramarine y est éligible. Selon la DGOM, il serait nécessaire de disposer d'ici à 2030 de 50 000 logements supplémentaires en Guadeloupe pour répondre aux besoins, dont au moins 25 000 logements sociaux. 113 500 logements ultramarins dans les Drom sont par ailleurs considérés comme insalubres et indignes.*

*Face à ce sombre tableau, il faut reconnaître que le Gouvernement s'est montré particulièrement actif, en ce début de quinquennat, sur le front ultramarin. L'exécutif s'est déplacé à plusieurs reprises dans ces territoires, et a fait passer de nombreuses annonces portant sur le champ social. Lors de son déplacement aux Antilles en septembre dernier, le Président de la République a ainsi annoncé la reconnaissance de l'exposition au chlrodécone comme maladie professionnelle ; après sa visite à Mayotte en octobre 2017, la ministre de la santé a annoncé la création d'une agence régionale de santé (ARS) de plein exercice sur ce territoire, ainsi que le doublement des montants du fonds d'intervention régional (Fir) dédiés à Mayotte.*

*Surtout, des Assises de l'outre-mer se sont tenues au premier semestre 2018, et ont débouché en juin dernier sur la publication d'un Livre bleu retraçant les attentes formulées par nos concitoyens d'outre-mer au cours de larges consultations publiques.*

*Il faut bien entendu se réjouir de cette meilleure prise en compte des difficultés ultramarines dans le débat public comme dans les ambitions gouvernementales. Nous devons cependant nous montrer très attentifs quant à la traduction concrète de ces annonces, qu'elle soit législative ou financière. Les Assises de l'outre-mer sont intervenues huit ans après les États généraux de 2009, alors que nombre des constats et des propositions formulés dans ce cadre gardent toute leur actualité et toute leur urgence. Je vous rappelle par ailleurs que nous avons voté en 2017 une loi d'orientation pour les outre-mer, dite loi « Erom », qui est encore bien loin d'avoir produit tous ses effets – à tel point que l'on peut craindre qu'elle demeure à l'état de loi programmatique, plutôt que de loi de programmation. Afin que les constats et propositions formulés par les Assises ne se restent pas limités à de simples outils de communication, les véhicules législatifs et juridiques permettant de mettre en œuvre l'ensemble des mesures du Livre bleu doivent être très rapidement identifiés.*

---

*Je me suis employée à rechercher la traduction de ces annonces dans le budget qui nous est proposé pour l'année 2019. Je vous le dis sans plus de suspense : si l'on peut observer une première évolution positive des outils financiers déployés en direction des outre-mer, les moyens proposés seront très insuffisants à répondre à l'immensité des besoins.*

*En 2019, les crédits de la mission « Outre-mer » s'élèveront à 2,6 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 2,5 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), soit une augmentation respective de près de 23 % et 27 %, à périmètre courant, par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2018.*

*Cette augmentation, spectaculaire à première vue, résulte d'importantes mesures de périmètre qui font sensiblement évoluer les contours de la mission, puisqu'elles s'élèvent au total à 417 millions d'euros de crédits de paiement, soit 17 % des crédits de la mission. Ces mesures portent principalement sur le programme 138, qui retrace les différentes actions de soutien aux entreprises ultramarines.*

*Hors mesures de périmètre, les crédits de la mission seraient stables par rapport à la loi de finances initiale pour 2018 (0 % d'évolution en AE et + 0,1 % en CP, selon les éléments fournis par la DGOM). L'augmentation des crédits constants serait concentrée sur le programme 138, tandis que le programme 123 relatif aux conditions de vie outre-mer connaîtrait une diminution de 3,2 % en AE et 0,2 % en CP. Je dois vous dire que je m'interroge sur la compatibilité de cette évolution avec les objectifs de convergence fixés par le Gouvernement.*

*Dans ce budget, deux sujets entrent plus particulièrement dans le champ de compétence de notre commission.*

*Plus de la moitié des dépenses de la mission (soit 1,4 milliard d'euros) est consacrée à la compensation des exonérations de cotisations sociales dont bénéficient les entreprises de Guadeloupe, de Martinique, de Guyane, de La Réunion ainsi que de Saint-Martin et Saint-Barthelémy. Cette politique d'exonération vise à la fois à améliorer la compétitivité des entreprises ultramarines, par une compensation des difficultés structurelles liées à leur position géographique, et à encourager la création d'emplois par la réduction du coût du travail.*

*Cette politique d'exonération a fait l'objet de mesures de rationalisation successives au cours des dernières années, visant notamment à recentrer ces exonérations sur les bas salaires, et qui est poursuivie dans le cadre de l'article 8 PLFSS pour 2019. Cet article opère, en même temps que la transformation du CICE en exonérations de cotisation sociales, un recentrage du soutien aux entreprises sur les niveaux de rémunération allant jusqu'à 2 SMIC - alors que le régime précédent permettait des allègements jusqu'à 3,5 SMIC pour les secteurs prioritaires, voire 4,5 SMIC pour certaines entreprises. C'est là l'origine de la première mesure de périmètre touchant à la mission, pour un montant de 296 millions d'euros.*

*Les amendements que j'ai déposés sur le PLFSS pour étendre la fourchette d'exonération n'ont malheureusement pas été repris par l'Assemblée nationale. Cela me paraît regrettable, et je vous le redis : il me semble dangereux de créer des trappes à bas salaires dans les outre-mer, qui ont au contraire fortement besoin de développer l'emploi qualifié pour renforcer leur attractivité.*

---

*S'agissant ensuite du domaine sanitaire et social, les budgets prévus dans le cadre de la présente mission sont limités : ils s'élèvent à 21 millions d'euros seulement pour un ensemble hétéroclite regroupant le sanitaire, le social, la culture, la jeunesse et les sports. En réalité, la plupart des dispositifs sanitaires sont financés ou dans le cadre de la sécurité sociale, ou au travers de financements versés aux collectivités territoriales pour l'exercice de leurs compétences.*

*Les crédits ouverts sont fléchés vers l'allocation spéciale vieillesse à Saint-Pierre-et-Miquelon, une aide aux personnes âgées et handicapées à Wallis-et-Futuna, ainsi que diverses subventions visant au financement d'actions de santé dans les collectivités d'outre-mer. La mission finance également le régime de solidarité territoriale (RST) polynésien.*

*J'observe que, contrairement aux années passées, les montants associés à ces différentes lignes budgétaires ne sont pas détaillés, ce qui ne me paraît pas de nature – c'est un euphémisme - à garantir la bonne information des parlementaires que nous sommes.*

*Les budgets dédiés au service militaire adapté (SMA) et au logement sont stables par rapport à l'année dernière, et ne portent pas de particulière ambition – ambition pourtant plus que nécessaire au regard des enjeux associés dans les outre-mer.*

*Il nous faut malgré tout nous satisfaire de ce que le budget qui nous est proposé confirme, en tout état de cause, la stabilisation des crédits spécifiquement dédiés à l'outre-mer au-dessus du seuil symbolique de 2 milliards d'euros. Je relève par ailleurs la mission « Outre-mer » représente 0,54 % du budget général de l'État pour 2019, contre 0,48 % l'an passé. Ce pourcentage en hausse témoigne au moins d'une certaine préservation des crédits spécifiquement affectés à l'outre-mer dans le cadre de l'effort financier global.*

*Je souhaite, pour conclure, vous faire quelques observations sur la confusion qui me paraît régner autour des dispositifs budgétaires bénéficiant aux outre-mer, ce qui rend malaisée l'évaluation des crédits associés dans le cadre du débat parlementaire.*

*Nous devons avoir en tête que la mission « Outre-mer » est bien loin de retracer l'ensemble des crédits consacrés aux territoires ultramarins : ceux-ci bénéficient en effet de crédits transversaux portés par 88 programmes relevant de 31 missions. La majeure partie des crédits concourant à l'action sanitaire et sociale de l'État dans les outre-mer est ainsi portée par d'autres missions que celle que nous examinons aujourd'hui. Au total, si l'on prend en compte à la fois les crédits retracés par la présente mission, ces crédits transversaux ainsi que les dépenses fiscales spécifiques aux territoires ultramarins, l'effort total de l'État en outre-mer atteindra 21,2 milliards en 2019 – soit dix fois les montants sur lesquels nous nous prononçons aujourd'hui.*

*Il résulte de cette architecture budgétaire que les réformes touchant aux outre-mer sont pour l'essentiel opérées en dehors du champ de la présente mission, ce qui rend leur suivi complexe. Je relève en particulier un réel problème de lisibilité des mesures successives d'ajustement des exonérations de cotisations sociales, qui sont faites, selon les années, ou bien dans le cadre du projet de loi de finances (PLF), ou bien dans celui du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS), c'est-à-dire de manière non concomitante à l'examen de la présente mission.*

*Les mesures structurantes concernant la santé interviennent également à titre principal en dehors du présent budget : la prise en charge totale par l'assurance maladie des soins de ville à Mayotte – et le report du déploiement un temps annoncé de la CMU-C sur ce territoire - a ainsi été actée dans le cadre de l'article 35 du PLFSS.*

*Enfin, les diverses mesures de périmètre qui redessinent au fil des ans les contours de la mission rendent très malaisé l'établissement de comparaisons entre les différents exercices budgétaires.*

*Sur ce point cependant, un élément du budget qui nous est proposé retient mon attention : les marges de manœuvre dégagées par les mesures de périmètre prévues pour 2019 sont pour partie réaffectées à de nouvelles dépenses budgétaires. La maquette du programme 138 intègre ainsi une nouvelle action intitulée « Financement de l'économie », abondée par l'extinction de la TVA NPR ainsi que la réforme de l'impôt sur le revenu. Ce déplacement des moyens de la mission des dépenses fiscales et sociales vers des crédits budgétaires correspond à une orientation générale fixée par le Gouvernement. Lors de la discussion de l'article 8 du PLFSS en séance publique au Sénat, le ministre de l'action et des comptes publics a décrit la logique des mesures proposées en ces termes ! « moins de niches sociales et moins de niches fiscales pour les transformer en crédits budgétaires pour la mission ».*

*Je ne suis pas par principe opposée à une telle évolution, à condition de garder en tête que l'économie des territoires ultramarins est devenue, au fil des années, largement dépendante de la dépense fiscale et des exonérations de cotisations sociales. Cette dépendance ne résulte bien évidemment pas d'une préférence formulée par les territoires ultra marins eux-mêmes : c'est le résultat d'une préférence historique pour l'outil de la défiscalisation, au détriment de celui de la dépense budgétaire. Toute réforme en ce sens devra donc, en tout état de cause, être accompagnée d'un important travail d'évaluation préalable, afin de ne pas asphyxier les économies ultramarines, et de pédagogie auprès des acteurs concernés.*

*Tels sont, Monsieur le Président, mes chers collègues, les principaux éléments que je souhaitais porter à votre connaissance au sujet de la mission « Outre-mer ». Compte tenu de l'ensemble de ces observations, vous comprendrez que c'est sans grand enthousiasme que je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption de ces crédits – qui correspondent, je l'espère, à un budget de transition en attendant la traduction concrète des propositions des Assises.*

**Mme Laurence Cohen.** – *J'adresse mes remerciements à notre collègue Nassimah Dindar pour la qualité de son travail et la sincérité de son propos, retranscrit fidèlement par Élisabeth Doineau. La gravité de la situation dans nos territoires ultramarins en matière sociale, de logement et d'emploi ne cesse de me frapper. Nos collègues d'outre-mer nous alertent régulièrement, mais il faut s'y rendre pour véritablement observer les difficultés. Le budget qui nous est proposé pour 2019 apparaît très insuffisant au regard des besoins et notre insatisfaction à son endroit doit nous conduire à le rejeter. Les différents postes de dépense ne répondent pas à l'ambition qu'exige la situation. Le chômage des jeunes affiche un niveau inquiétant, pourtant le Gouvernement poursuit sa politique d'exonération des charges patronales, que notre groupe dénonce de longue date comme une trappe à bas salaires. Les remèdes proposés sont inefficaces ; ils n'amélioreront ni l'emploi, ni la situation sanitaire. La crise qui retient Nassimah Dindar à La Réunion représente la traduction d'une colère justifiée de nos concitoyens. Le groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste (CRCE) votera contre les crédits de la mission.*

---

**M. Guillaume Arnell.** – *Nous avons débattu hier soir en séance publique des difficultés de l'outre-mer. Nous ne demandons pas l'aumône, mais une attention soutenue des pouvoirs publics à l'endroit de nos territoires qui cumulent les faiblesses et s'interrogent parfois sur la réalité de leur appartenance à la nation française... Le vote extrême, les velléités d'indépendance en sont favorisés. Nous sommes évidemment conscients des difficultés de la métropole. En tant que sénateur, je ne me préoccupe pas uniquement de l'outre-mer et souhaite un soutien réciproque. Je me réjouis d'ailleurs que mes collègues métropolitains s'intéressent à l'outre-mer, s'y déplacent et se rendent ainsi compte de la situation dégradée qui est la nôtre en tous domaines.*

*Nous défendons le maintien des exonérations, bien que nos entreprises ne jouent pas toujours le jeu de l'emploi au point que la situation des jeunes ne cesse de se dégrader, car elles sont les seules armes dont nous disposons. Les problèmes sanitaires de nos territoires ne sont plus acceptables ! Certes, les distances existent également en métropole, mais les surcoûts sanitaires demeurent supérieurs en outre-mer. Je comprends mal que les gouvernements successifs n'y aient apporté aucune réponse ! Il faut modifier en profondeur l'architecture même de la nation ; le ministre des outre-mer ne pèse que trop peu au sein du Gouvernement. Pour ne pas être contraint de voter par défaut, je m'abstiendrai sur les crédits de la mission. J'espère qu'un jour nos interventions porteront leurs fruits et que le Gouvernement, constatant que les mesures prises paraissent jusqu'à présent inefficaces, changera d'orientation. L'outre-mer représente un rayonnement pour la France. Nos territoires constituent un vivier d'athlètes ; nous placions de grands espoirs en Laura Flessel mais ce fut, hélas, une catastrophe.*

**Mme Jocelyne Guidez.** – *Veillons, outre-mer, à ne pas construire sans précaution et à prendre en considération le risque d'ouragan et de glissement de terrain. La population diminue en Martinique, nombre de logements demeurent vides et sans propriétaire connu : pourquoi, dès lors, en construire de nouveaux ? Il conviendrait de réhabiliter l'existant avant d'étendre l'habitat sur les collines ! La population antillaise est pauvre, car les Antillais qui étudient en métropole n'en reviennent pas. Les habitants sont, pour beaucoup, déscolarisés et peu d'emplois, hormis dans l'industrie de la canne à sucre, peuvent leur être proposés. Le tourisme souffre, en outre, du fléau des sargasses, qui touche également les autochtones. Des aides de l'État seraient utiles, d'autant que la vie quotidienne est déjà bien coûteuse. La lutte contre les sargasses doit constituer une priorité sanitaire et sociale pour que les touristes ne boudent plus nos territoires des Caraïbes.*

**M. Dominique Théophile.** – *Je salue l'excellent rapport de notre collègue Nassimah Dindar. Reconnaissez combien les territoires ultramarins sont résilients : ils subissent chaque année une catastrophe naturelle – cyclone, risque sismique, incendie de l'hôpital de Pointe-à-Pitre, scandale du chlordercone, dont la réminiscence est évaluée à 300 ans et qui a détruit de nombreuses zones de pêche. Je fais partie d'une mission internationale sur le problème des sargasses, qui ne pourra trouver une solution que dans une collaboration interétatique. Avec le réchauffement climatique, l'ammoniac qui se dégage des algues après quarante-huit heures représente un grave problème sanitaire, au point d'entraîner parfois des déplacements de population.*

*Un territoire comme Marie-Galante, en Guadeloupe, souffre d'une double insularité. Pourtant, nous bénéficions de richesses à développer, compte tenu notamment de notre proximité avec d'autres États des Caraïbes et avec les États-Unis. Nous représentons un atout pour la France ! Nous devons changer de paradigme en matière d'architecture budgétaire, car la multiplication des budgets transversaux rend moins lisible la politique menée en faveur de l'outre-mer et malaisée son évaluation. Malgré nos difficultés, qui nécessitent des aides de l'État, nous possédons des atouts ! Ainsi, la Guadeloupe dispose d'un cyclotron : pour un coût de 1 000 euros, au lieu des 9 000 euros exigés au Mexique ou aux États-Unis, les habitants des pays limitrophes pourraient y réaliser leurs examens. Si nous arrivions à capter cette patientèle, nous créerions des emplois dans le secteur sanitaire. De la même façon, les coopérations pourraient utilement être développées avec d'autres États caribéens dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche. Les moyens budgétaires doivent, en conséquence, être consacrés au développement de nos économies, pour qu'elles ne dépendent plus seulement des crédits publics et des exonérations de charges. Nous espérons à cet égard beaucoup du Livre bleu et souhaitons la mise en œuvre d'un véritable plan Marshall en faveur de nos territoires. Dans cette attente, je voterai en faveur de l'adoption des crédits de la mission.*

**M. Stéphane Artano.** – *Je remercie Nassimah Dindar pour son excellent rapport. Mes pensées accompagnent nos collègues réunionnais, dont le territoire connaît une violente crise. Je voterai, par cohérence, contre les crédits de la mission, même si certaines mesures bénéficient à Saint-Pierre-et-Miquelon. Le présent projet de loi de finances devait traduire la vision du Gouvernement ; il n'en est hélas rien. À mon initiative, Saint-Pierre-et-Miquelon n'a pas participé aux Assises de l'outre-mer. J'assume ce choix : la méthode n'était pas efficiente et nous avons déjà, en 2009, établi un schéma programmatique de développement économique pour notre collectivité. La crise de confiance entre les élus ultramarins, qui pourtant connaissent parfaitement les difficultés de leur territoire, et le Gouvernement est réelle. Nous souhaitons, au-delà des exonérations de charges, bénéficier de solides investissements publics.*

*La loi du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique est vidée de son sens, les Assises se résument à un effet d'affichage et le projet de loi de finances ne traduit aucune vision. Il a fallu attendre la nuit de dimanche à lundi pour que la ministre des outre-mer obtienne enfin un arbitrage favorable sur les exonérations de charge, à hauteur de 120 millions d'euros, qui a été présenté à l'Assemblée nationale lors de la nouvelle lecture du projet de loi de financement de la sécurité sociale. Les documents budgétaires de programmation transversale n'ont été distribués que fort tardivement et certains chiffres, notamment relatifs au logement, n'ont pas été fournis par le Gouvernement. Ces méthodes ne sont pas acceptables et attisent la colère des élus ! Quoi qu'il en soit, le budget annoncé pour 2019 ne permettra pas le développement endogène des outre-mer que souhaite le Président de la République ; il ne traduit ni le contenu des Assises, ni le Livre bleu. Si les politiques en faveur de l'outre-mer sont désormais alignées sur celles qui s'appliquent en métropole alors que les difficultés économiques et sanitaires diffèrent, quel est le rôle du ministre des outre-mer ? Le ministère de l'économie et des finances paraît tellement plus puissant !*

**Mme Michelle Meunier.** – *Cohérent avec le constat qu'il dresse de la situation des outre-mer, le groupe socialiste et républicain ne votera pas les crédits de la mission.*

---

**Mme Élisabeth Doineau.** – Notre collègue Nassimah Dindar m'a indiqué avoir été partagée sur l'avis qu'il convenait de proposer. Les territoires ultramarins subissent les effets d'une lente dégradation et cumulent les difficultés structurelles comme les catastrophes naturelles. Les Assises ont suscité un vent d'espoir, mais je comprends le scepticisme de Stéphane Artano, car la réflexion demandée a déjà été menée en 2009 et les besoins demeurent considérables par rapport à ceux de la métropole.

Madame Cohen, je suis favorable à ce que notre commission travaille régulièrement sur les sujets ressortant de l'outre-mer et s'y rende pour observer les lacunes et les défis à relever. Certes, les moyens budgétaires pour 2019 restent insuffisants, mais ils n'en sont pas moins en augmentation, quoi qu'il soit malaisé de repérer l'ensemble des sommes consacrées à l'outre-mer dans le projet de loi de finances et dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale. À cet égard, je ne suis pas certaine qu'une différenciation absolue des politiques et des budgets constitue la solution idoine pour l'outre-mer, même si elle offrirait effectivement au Parlement une visibilité bienvenue sur ces crédits.

Monsieur Arnell, par une implication renforcée des sénateurs, je suis convaincue que nous pourrions améliorer notre connaissance de l'outre-mer et de ses spécificités, qu'il s'agisse de faiblesses ou de points forts. Votre appartenance à la nation française constitue une évidence, mais je mesure le doute que, parfois, vous pouvez ressentir. Vos difficultés sont nombreuses et il apparaît difficile de les prioriser. S'agissant des sargasses, j'ai ouïe dire qu'une entreprise bretonne cherchait à les transformer en plastique, mais la solution sera, d'après moi, internationale.

Madame Guidez, il apparaît effectivement indispensable d'engager une réhabilitation ambitieuse des logements, dont il n'est hélas pas suffisamment fait mention dans le Livre bleu. La vue est certes plus belle depuis les collines, mais la vie y est plus dangereuse !

Les territoires ultramarins souffrent de la grande pauvreté d'une partie de leurs habitants ; comme en milieu rural, les plus qualifiés s'en vont. Voici un exemple parmi d'autres des difficultés auxquelles nous devons nous atteler : les premières années des études de médecine peuvent se dérouler dans les outre-mer, mais les étudiants doivent ensuite poursuivre leur cursus dans l'hexagone, et bien souvent ne reviennent pas ensuite. Pour remédier à la carence constatée en personnel médical, il pourrait être envisagé d'embaucher des médecins non européens, notamment cubains.

Je partage votre analyse, monsieur Théophile : les habitants des outre-mer, où une tempête, au propre comme au figuré, chasse l'autre, font preuve d'une admirable résilience.

Nous prenons acte de vos propos, monsieur Artano, qui s'expliquent d'autant plus que votre territoire est isolé et que les outre-mer ont déjà, en 2009, mené un important travail de prospective. Je suis convaincue que les propositions doivent être issues des territoires. Il nous faudra rester vigilants quant à l'application effective des mesures du Livre bleu. Nos collègues réunionnais sont inquiets, comme habituellement lorsque des émeutes secouent un territoire isolé. Je crois, pour ma part, en la nécessité de développer une culture de l'expérimentation, en lien avec les entreprises métropolitaines.

**La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Outre-mer » du projet de loi de finances pour 2019.**

**LISTE DES PERSONNES ENTENDUES**  
**PAR LA RAPPORTEURE POUR AVIS**

---

- **Fédération des entreprises des outre-mer (FEDOM)**  
**Laurent Renouf**, directeur des affaires économiques  
**Bernard Edouard**, premier vice-président, président du Medef Martinique  
**Dominique Vian**, conseiller institutionnel du président, ancien délégué général de l'UDE-Medef Guadeloupe
- **Direction générale des outre-mer (DGOM)**  
**Emmanuel Berthier**, directeur général  
**Étienne Desplanques**, sous-directeur  
**Marc Demulsant**, sous-directeur  
**Paul-Marie Claudon**, adjoint sous-directeur