

N° 108

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 novembre 2014

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

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

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 20

OUTRE-MER

Rapporteurs spéciaux : Mme Teura IRITI et M. Georges PATIENT

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, présidente ; M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Jean Germain, Charles Guéné, Francis Delattre, Georges Patient, vice-présidents ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Eblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Alain Houpert, Jean-François Husson, Mme Teura Iriti, MM. Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel, Richard Yung.

Voir les numéros :

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

Sénat : 107 et 108 à 114 (2014-2015)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	7
PREMIÈRE PARTIE	
EXAMEN DES CRÉDITS DE LA MISSION OUTRE-MER	
I. UN MAINTIEN DES CRÉDITS DE LA MISSION « OUTRE-MER » JUSTIFIÉ PAR UNE SITUATION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE PLUS DÉFAVORABLE QU'EN MÉTROPOLE	9
A. DES INDICATEURS SOCIO-ÉCONOMIQUES DÉGRADÉS.....	9
B. DANS UN CONTEXTE DE DIMINUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES, L'EFFORT BUDGÉTAIRE EN FAVEUR DES OUTRE-MER EST MAINTENU EN 2015	12
C. UNE PROGRAMMATION TRIENNALE 2015-2017 RESPECTÉE	13
D. LA PARTICIPATION DU MINISTÈRE DES OUTRE-MER À L'EFFORT DE RÉDUCTION DES DÉPENSES PUBLIQUES.....	14
II. UNE MISSION MARQUÉE PAR LA PRÉÉMINENCE DES DÉPENSES D'INTERVENTION	14
III. LES DEUX PROGRAMMES DE LA MISSION « OUTRE-MER »	16
A. LE PROGRAMME 138 « EMPLOI OUTRE-MER »	16
B. LE PROGRAMME 123 « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER »	16
IV. DES CRÉDITS NE REPRÉSENTANT QU'UNE PARTIE DE L'EFFORT EN FAVEUR DES OUTRE-MER.....	18
A. LA DÉFISCALISATION, PRINCIPAL OUTIL DE LA POLITIQUE ULTRAMARINE DE L'ÉTAT	18
1. Une dépense fiscale s'élevant à près de 4 milliards d'euros en 2015	18
2. Les dispositifs de défiscalisation ont fait l'objet de réformes nombreuses et importantes	20
B. UN EFFORT BUDGÉTAIRE ET FINANCIER GLOBAL DE L'ÉTAT EN LÉGÈRE PROGRESSION	22
DEUXIÈME PARTIE	
LES PRINCIPAUX ENJEUX DE LA MISSION « OUTRE-MER »	
I. LE SOUTIEN AUX ÉCONOMIES ULTRAMARINES	27
A. LES EXONÉRATIONS DE CHARGES : PRINCIPAL INSTRUMENT DE LA POLITIQUE DE SOUTIEN À L'EMPLOI OUTRE-MER	27
1. Un dispositif recentré en 2014	27

2. La question récurrente de la dette vis-à-vis des organismes de sécurité sociale	27
3. La majoration du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi et du crédit d'impôt recherche outre-mer : une mesure bienvenue mais qui ne doit pas remettre en cause le maintien d'autres dispositifs	29
B. LES AUTRES DISPOSITIFS DE SOUTIEN AUX ENTREPRISES	30
1. L'aide au fret	30
2. La suppression de l'aide à la rénovation hôtelière à compter du 1 ^{er} janvier 2015.....	30
II. LE SERVICE MILITAIRE ADAPTÉ ET L'APPUI À LA MOBILITÉ, DES INITIATIVES UTILES MAIS DONT LA PORTÉE DEMEURE LIMITÉE	31
A. UN OBJECTIF DE 6 000 VOLONTAIRES DANS LE CADRE DU SERVICE MILITAIRE ADAPTÉ (SMA) ATTEINT FIN 2016	31
B. LA FORMATION PROFESSIONNELLE EN MOBILITÉ DES JEUNES ULTRAMARINS : DES DISPOSITIFS ORIGINAUX MAIS INSUFFISAMMENT DOTÉS	33
III. LA CRISE DU LOGEMENT OUTRE-MER : UNE DÉPENSE MAINTENUE MAIS QUI NE PARVIENT PAS À RÉPONDRE AUX BESOINS	34
A. UN NOMBRE DE CONSTRUCTIONS TRÈS INSUFFISANT AU REGARD DES BESOINS.....	34
B. DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA LIGNE BUDGÉTAIRE UNIQUE (LBU) MAINTENUS	35
C. LA DIMINUTION DES CRÉDITS DÉDIÉS À LA RÉSORPTION DE L'HABITAT INSALUBRE, UN CHOIX CONTESTABLE.....	36
IV. LE SOUTIEN AUX TERRITOIRES ULTRAMARINS.....	37
A. LE FINANCEMENT DE LA POLITIQUE CONTRACTUELLE DE L'ÉTAT EN OUTRE-MER	37
B. LA PRÉSERVATION DU FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS PRIORITAIRES EN POLYNÉSIE FRANÇAISE.....	39
C. UNE DIMINUTION SIGNIFICATIVE DES CRÉDITS DU FONDS EXCEPTIONNEL D'INVESTISSEMENT QUI NE DOIT PAS REMETTRE EN CAUSE L'OBJECTIF DE 500 MILLIONS D'EUROS D'ICI 2017	39
D. L'APPUI À L'ACCÈS AUX FINANCEMENTS BANCAIRES.....	40
V. LA RÉFORME DE L'AIDE À LA CONTINUITÉ TERRITORIALE	41
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	45
• ARTICLE 57 (Art. 26 de la loi n° 2009 594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer) Suppression de l'aide à la rénovation des hôtels situés dans les départements d'outre-mer, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon.....	45
• ARTICLE 57 bis (nouveau) (art. L. 6500 du code général des collectivités territoriales) Fixation du montant de la dotation globale d'autonomie de la Polynésie française pour 2015	49

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	51
EXAMEN EN COMMISSION.....	53

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Vos rapporteurs spéciaux se félicitent que, dans un contexte budgétaire contraint, les crédits de la mission « Outre-mer » soient globalement préservés.

Cet effort traduit la priorité accordée par le gouvernement à ces territoires qui connaissent d'importantes difficultés économiques et sociales.

En 2015, les crédits de paiement de la mission devraient ainsi progresser de + 0,39 % par rapport à la loi de finances pour 2014.

Sur l'ensemble de la programmation triennale 2015-2017, les crédits de paiement de la mission connaîtront une hausse de 90 millions d'euros (+ 4,5 %).

Vos rapporteurs spéciaux considèrent que le choix du Gouvernement de ne pas modifier les dispositifs de défiscalisation permettra d'assurer une meilleure visibilité aux investisseurs. **Ils souhaitent que cette stabilisation soit maintenue sur l'ensemble du triennal.**

S'agissant des exonérations de charges sociales, malgré un recentrage intervenu en loi de finances pour 2014, qui devrait permettre une économie de 90 millions d'euros en année pleine, **vos rapporteurs spéciaux estiment que les crédits prévus pour 2015 ne devraient pas permettre de compenser à la fois ces exonérations aux organismes sociaux et de diminuer le montant de la dette de l'État à leur égard.**

La majoration du crédit d'impôt recherche et du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi prévue dans le présent projet de loi de finances contribuera à la convergence économique des territoires ultramarins.

Vos rapporteurs se félicitent que l'objectif de 6 000 volontaires dans le cadre du service militaire adapté puisse être atteint fin 2016. Ils considèrent toutefois que, si ce dispositif a fait la preuve de son efficacité, il ne saurait à lui seul constituer une réponse suffisante à la problématique du chômage des jeunes ultramarins.

Ils regrettent la stabilisation des crédits de la ligne budgétaire unique et la diminution des autorisations d'engagement en faveur de la résorption de l'habitat insalubre au regard de l'importance des besoins.

Compte tenu de la progression continue du coût de l'aide à la continuité, vos rapporteurs spéciaux estiment que sa réforme était devenue nécessaire. Sans remettre en cause le principe, le recentrage de ce dispositif devrait permettre de limiter son montant.

S'agissant du fonds exceptionnel d'investissement (FEI), vos rapporteurs rappellent la promesse du président de la République de doter ce fonds de 500 millions d'euros sur le quinquennat. **Dès lors, la diminution des crédits alloués au FEI en 2015 (- 10 millions d'euros) ne doit pas remettre en cause cet engagement.**

Enfin, vos rapporteurs estiment que, compte tenu du bilan mitigé du dispositif d'aide à la rénovation hôtelière, sa suppression prévue par l'article 57 rattaché à la présente mission était nécessaire.

L'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 65 % des réponses étaient parvenues à vos rapporteurs spéciaux en ce qui concerne la mission « Outre-mer ».

PREMIÈRE PARTIE EXAMEN DES CRÉDITS DE LA MISSION OUTRE-MER

I. UN MAINTIEN DES CRÉDITS DE LA MISSION « OUTRE-MER » JUSTIFIÉ PAR UNE SITUATION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE PLUS DÉFAVORABLE QU'EN MÉTROPOLE

A. DES INDICATEURS SOCIO-ÉCONOMIQUES DÉGRADÉS

Rassemblant plus de 2,7 millions d'habitants, soit un peu plus de 4 % de la population française, les territoires d'outre-mer connaissent une situation économique et sociale très défavorable par rapport à la métropole.

S'agissant de l'éducation, par exemple, la part des jeunes de 18 ans en difficulté de lecture atteint, selon le ministère de l'éducation nationale, entre 30 % et 75 % dans les DOM, contre 10 % dans l'hexagone.

La situation économique des outre-mer apparaît en outre bien plus défavorable qu'en métropole, en raison de difficultés structurelles liées à la situation géographique de ces territoires et à la faiblesse de leurs marchés. En 2013, nos collègues Éric Doligé et Serge Larcher¹ estimaient ainsi que certaines caractéristiques communes à l'ensemble des économies ultramarines pouvaient constituer un frein à leur développement. Ils rappelaient notamment que ces territoires se caractérisent par des marchés étroits empêchant le développement d'économies d'échelle, une grande dépendance vis-à-vis de l'extérieur et un tissu économique essentiellement constitué de très petites entreprises.

En 2012, le produit intérieur brut par habitant dans l'hexagone était de 31 420 euros alors qu'il était de 19 439 euros dans les 4 DROM (15 416 euros en Guyane).

Tous les ans, le programme des Nations unies pour le développement (PNUD) publie un classement des pays en fonction de leur indice de développement humain (IDH). En 2010, la France métropolitaine se situait en vingtième position. La Martinique et la Guadeloupe se situaient autour de la quarantième place, la Réunion à la 72^{ème} place, la Guyane à la 76^{ème} et Mayotte à la 104^{ème}.

Ces handicaps à la fois géographiques et économiques se traduisent par un taux de chômage élevé qui représente, en moyenne, le double de celui de la métropole (20 % contre 10 %). Les jeunes sont particulièrement touchés par ce phénomène. Le taux de chômage des 15-24 ans est ainsi supérieur à

¹ « L'aide fiscale à l'investissement outre-mer, levier incontournable du développement : 10 propositions pour en optimiser l'impact », Rapport n° 628 - 2012-2013.

50 % dans les DOM et atteignait près de 58 % en Guadeloupe contre 25,5 % en métropole en 2012.

Le marché de l'emploi dans les territoires ultramarins se caractérise en outre par la surreprésentation du secteur public lequel représente près de 35 % des du total de l'emploi, contre 22,4 % en métropole (cf. tableau ci-après).

Cette situation est à l'origine de forts mécanismes d'exclusion et il revient, par conséquent, aux collectivités de prendre en charge ces catégories les plus vulnérables de la population.

En 2013, les dépenses de fonctionnement d'aide sociale des départements d'outre-mer étaient de 1 056 euros par habitant contre 540 euros pour les départements de l'hexagone.

Dès lors, l'action de l'État en faveur des outre-mer apparaît comme une absolue nécessité pour permettre de combler une partie de ces différentiels de développement et de compétitivité.

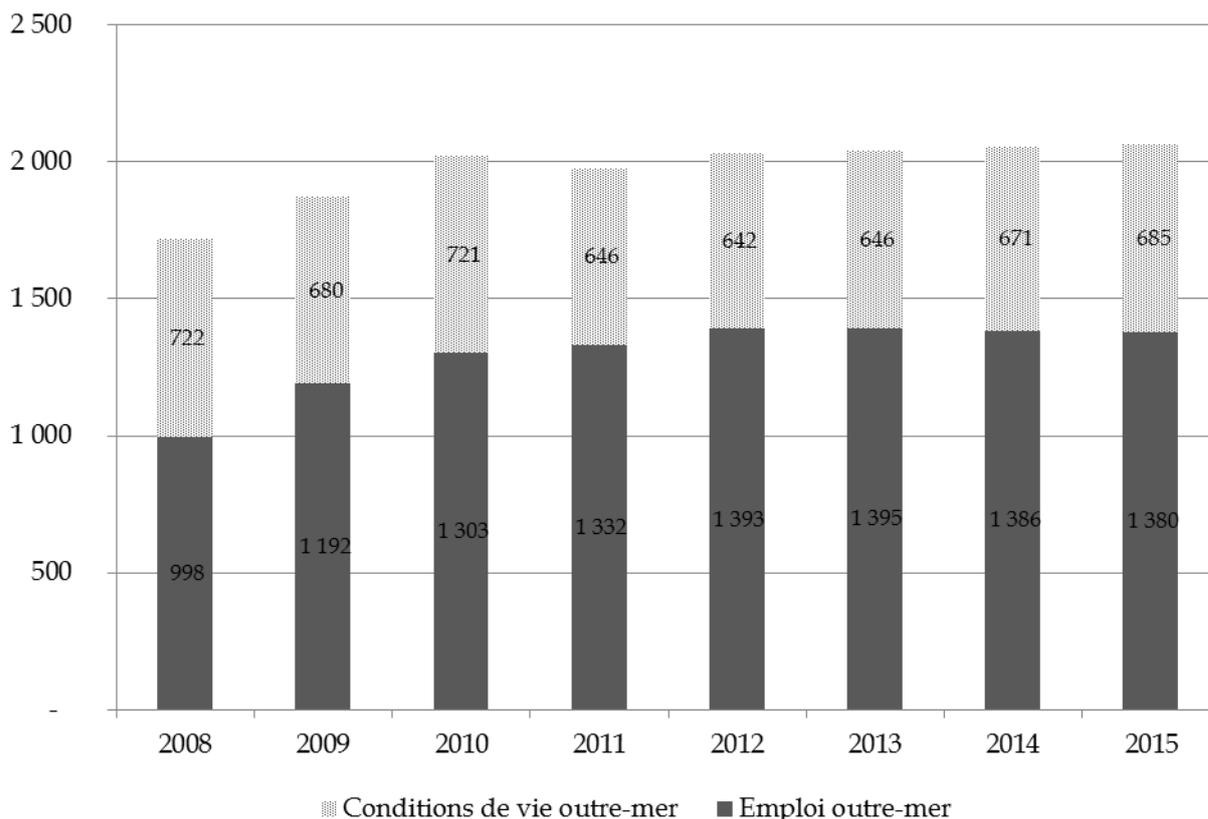
Principales données économiques et démographiques des outre-mer

	Guadeloupe	Guyane	La Réunion	Martinique	Mayotte	Saint-Martin	Saint-Barthélemy	Saint-Pierre-et-Miquelon	Polynésie française	Nouvelle-Calédonie	Wallis-et-Futuna	Moyenne outre-mer	Métropole
Population	2013 405 739	2013 250 109	2013 840 974	2013 386 486	2012 212 645	2011 36 286	2011 9 035	2011 6 080	2012 268 207	2013 256 000	2012 12 390	-	2013 63 409 191
Taux de croissance démographique moyen annuel	0,2%	3,7%	1,1%	-0,4%	2,7%	0,4%	2,6%	-0,7%	0,6%	1,2%	2,0%	1,2%	0,6%
Taux de natalité	2012 12,9‰	2012 26,8‰	2012 17,1‰	2012 11,5‰	2012 30,5‰	2011 26,3‰	2011 12,4‰	2011 11,8‰	2012 17‰	2013 16,7‰	2012 16‰	-	2012 12,5‰
Salaires net annuel moyen (temps complet)	2010	2010	2010	2010	2007	-	-	-	2013	2009	2013	-	2010
secteur public	32 610	31 840	31 080	31 700	13 498	-	-	-	33 757	38 612	41 870	31 871	25 530
secteur privé	23 080	24 080	22 150	23 140	10 987	-	-	-	25 614	24 709	-	21 966	25 020
Revenu disponible brut des ménages par habitant	2007 13 038	2007 9 300	2008 14 278	2007 13 023	-	-	-	2011 23 238	-	2008 40 687	-	18 927	20 965
Part des prestations sociales dans le revenu brut	2012 23,7%	2012 24,7%	2012 20,9%	2012 25,4%	-	-	-	2011 16,2%	-	2013 18,3%	-	21,5%	23,7%
Part des emplois publics dans le total	2012 32,0%	2012 47,0%	2012 33,4%	2012 32,8%	-	2011 30,0%	2011 10,8%	2011 50,1%	2013 21,9%	2013 28,2%	2012 65,6%	-	2012 22,4%
PIB/habitant (en euros)	2012 19 810	2012 15 416	2012 19 477	2012 21 527	2009 6 575	1999 -	1999 -	2008 28 327	2009 17 095	2011 27 971	2005 10 148	18 483	2012 31 420
PIB (en millions d'euros)	8 033	3 806	16 320	8 352	1 396	-	-	172	4 721	7 105	151	5 562	1 995 786
Taux de croissance du PIB en volume (en euros constants)	0,6%	3,3%	0,7%	0,0%	11,2%	-	-	1,6%	-4,2%	3,2%	-	2,1%	0,3%
Taux de croissance du PIB en volume (en euros courants)	2,1%	4,7%	2,4%	0,7%	-	-	-	-	-2,7%	3,0%	-	1,7%	1,5%
Taux de chômage	2013 26,1%	2013 21,3%	2013 28,9%	2013 22,8%	2013 19,5%	2011 30,3%	2011 4,3%	2011 7,4%	2012 21,8%	2009 14,0%	2008 12,8%	-	2013 9,8%

Source : réponse au questionnaire budgétaire

**B. DANS UN CONTEXTE DE DIMINUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES,
L'EFFORT BUDGÉTAIRE EN FAVEUR DES OUTRE-MER EST MAINTENU
EN 2015**

**Évolution des crédits de paiement de la mission « Outre-mer » inscrits en loi de
finances initiale**



Source : commission des finances

Après une hausse significative des crédits de paiement (CP) entre 2008 et 2010 (+ 17,7 %), l'effort budgétaire en faveur de l'outre-mer s'est stabilisé à partir de 2011 autour de 2 milliards d'euros.

Les CP de la mission « Outre-mer » devraient connaître une légère hausse en 2015 passant de 2,058 millions d'euros à 2,064 millions d'euros (+ 0,39 %).

En revanche, les autorisations d'engagement (AE) de la mission connaissent une diminution de 2,33 % due à une modification de périmètre. En effet, la baisse des cotisations familiales prévues par le pacte de responsabilité aura pour effet de diminuer le montant des exonérations de charges sociales et donc des compensations à verser. Hors mesure de périmètre, la baisse des AE est limitée à 0,7 %.

Évolution des crédits des deux programmes de la mission

(en millions d'euros)

	AE consommées en 2013	AE 2014	AE 2015	Évolution 2015/2014	CP consommés en 2013	CP 2014	CP 2015	Évolution 2015/2014
Programme n° 138 « Emploi outre-mer »	1 458	1402	1 393	- 0,64 %	1 453	1 386	1 380	- 0,43 %
Programme n° 123 « Conditions de vie outre-mer »	720	743	702	- 5,52 %	649	671	685	- 2,09 %
Total de la mission « Outre-mer »	2 178	2 145	2 095	- 2,33 %	2 102	2 057	2 065	0,39 %

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

C. UNE PROGRAMMATION TRIENNALE 2015-2017 RESPECTÉE

Plafonds des crédits de paiement* de la mission « Outre-mer » pour les années 2015 à 2017

(en millions d'euros)

Loi de finances pour 2015	Plafond des CP 2016	Plafond des CP 2017
2 019	2 067	2 109

Source : Projet annuel de performance annexé au présent projet de loi de finances

* Hors contributions de l'État au CAS « Pensions »

La programmation 2015-2017 pour la mission « Outre-mer » marque une légère diminution des CP par rapport au niveau inscrit dans la précédente programmation triennale. Ainsi, l'article 11 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2013 à 2015 fixait un plafond de CP s'établissant, hors contribution de l'État au CAS « Pensions », à 2,144 milliards d'euros pour 2015, contre 2,019 milliards d'euros dans la programmation 2015-2017 (- 1,2 %). Cette diminution est liée à la prise en compte des effets de la réforme des exonérations de charges sociales prévue par la loi de finances pour 2014 qui devrait permettre une économie de 108 millions d'euros en année pleine ainsi qu'à la mesure de périmètre citée plus haut.

Sur l'ensemble de la programmation triennale, les crédits de la mission hors contribution au CAS « Pensions » devraient augmenter de 2,38 % en 2016 puis de 2,03 % en 2017, soit une hausse globale de 4,5 %.

Vos rapporteurs spéciaux se félicitent que la mission « Outre-mer » soit préservée dans un contexte de freinage de la croissance des dépenses publiques.

Avec 2 019 millions d'euros en CP, hors contributions de l'État au CAS « Pensions » (44,821 millions d'euros), **la programmation triennale est respectée.**

D. LA PARTICIPATION DU MINISTÈRE DES OUTRE-MER À L'EFFORT DE RÉDUCTION DES DÉPENSES PUBLIQUES

Depuis 2013, le ministère de l'intérieur a transféré au ministère des outre-mer une partie de ses crédits de fonctionnement, portée jusqu'alors par le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur », du ministère de l'intérieur. Ces crédits de fonctionnement et d'intervention concernent les services du cabinet de la ministre, de la délégation générale à l'outre-mer (DGOM) et de la délégation interministérielle à l'égalité des chances des français d'outre-mer (DIECFOM). Les dépenses lourdes d'infrastructure de réseaux de communication et informatiques, ainsi que les dépenses immobilières, continuent, en revanche, d'être assurées par le ministère de l'intérieur.

Ces crédits s'élèvent à 2,7 millions d'euros en diminution de 5 % par rapport à la loi de finances pour 2014.

II. UNE MISSION MARQUÉE PAR LA PRÉÉMINENCE DES DÉPENSES D'INTERVENTION

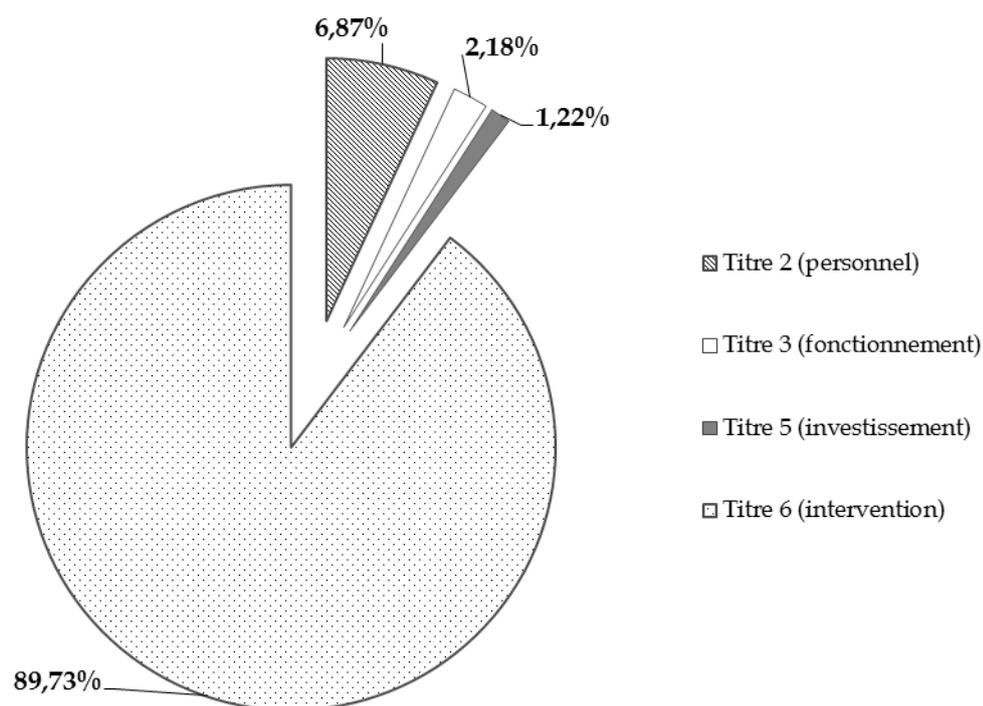
L'ensemble des dépenses de personnel (titre 2) de la présente mission est imputé sur l'action 02 « Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle » du programme 138 « Emploi outre-mer ». Ces dépenses correspondent essentiellement aux rémunérations des militaires et des volontaires participant au service militaire adapté (SMA). 5 309 équivalents temps plein travaillé (ETPT) seront rémunérés sur ces crédits en 2015 (+ 2 ETPT), soit 0,28 % des autorisations d'emplois de l'État pour 2015.

Les dépenses d'intervention (titre 6) constituent la majorité des crédits de la mission (89,73 % des CP). Au sein de ces dépenses, **les transferts aux entreprises et, notamment, la compensation aux organismes de sécurité sociale des exonérations de charges sociales spécifiques à l'outre-mer, occupent une place prépondérante (54,6 % du total des CP de la mission).**

Les dépenses de fonctionnement (2,18 % des CP) financent la formation professionnelle des volontaires dans le cadre du SMA et, depuis 2013, les dépenses courantes de fonctionnement des services du cabinet du ministre, de la Direction générale des outre-mer (DGOM) et de la Délégation interministérielle à l'égalité des chances des français d'outre-mer (DIECFOM).

Les crédits d'investissement (1,22 % des CP) sont majoritairement consacrés au financement des infrastructures et des équipements dans le cadre du SMA.

Répartition des crédits de paiement de la mission « Outre-mer » par nature de dépenses



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

III. LES DEUX PROGRAMMES DE LA MISSION « OUTRE-MER »

A. LE PROGRAMME 138 « EMPLOI OUTRE-MER »

Répartition des crédits entre les actions du programme 138

(en millions d'euros)

Programme 138	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	Exécution 2013	LFI 2014	PLF 2015	Évolution	Exécution 2013	LFI 2014	PLF 2015	Évolution
Action 1 « Soutien aux entreprises »	1 217,4	1 154,7	1 136,3	- 1,60 %	1 217	1 147,2	1 136,8	- 0,91 %
Action 2 « Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle »	238,6	244,7	253,9	3,73 %	233,5	235,9	240,1	1,77 %
Action 3 « Pilotage des politiques des outre-mer »	2,6	2,9	2,7	- 5,46 %	2,5	2,9	2,7	- 5,46 %
Total	1 458,6	1 402,4	1 392,9	- 0,68 %	1 453	1 386,1	1 379,7	- 0,46 %

Source : Commission des finances à partir du projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2015

Le programme 138 « Emploi outre-mer » rassemble les crédits destinés à compenser les désavantages compétitifs des économies ultramarines au moyen de dispositif d'exonérations de charges sociales, de compensation des surcoûts liés au caractère ultrapériphérique de ces territoires et d'un appui à la formation des jeunes ultramarins.

Les crédits de ce programme connaissent une quasi stabilisation tant en AE (- 0,68 %) qu'en CP (- 0,46 %) entre le présent projet de loi de finances et la loi de finances pour 2014.

B. LE PROGRAMME 123 « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER »

Le programme 123 « Conditions de vie outre-mer » repose sur trois piliers : l'accès au logement, l'aménagement des territoires et la mise en œuvre du principe de continuité territoriale.

L'évolution des crédits du programme

(en millions d'euros)

Programme 123	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	Exécution 2013	LFI 2014	PLF 2015	évolution	Exécution 2013	LFI 2014	PLF 2015	évolution
Action 1 « Logement »	215,3	272,8	247,7	- 9,21 %	243,2	243,5	243,7	0,08 %
Action 2 « Aménagement du territoire »	172,5	145,4	145,8	0,30 %	149,3	164,1	173,9	5,95 %
Action 3 « Continuité territoriale »	57,3	51,5	41,2	- 20,01 %	55,2	51,5	41,2	- 20,01 %
Action 4 « Sanitaire, social, culture, jeunesse et sport »	8,5	6,8	6,7	- 2,06 %	8,8	6,8	6,7	- 2,06 %
Action 6 « Collectivités territoriales »	196	186,1	191,5	2,88 %	166	171,3	182,4	6,53 %
Action 7 « Insertion économique et coopération régionales »	1,2	1,9	1,0	- 47,92 %	1,3	1,9	1,0	- 47,92 %
Action 8 « Fonds exceptionnel d'investissement »	43,6	50,0	40,0	- 20,00 %	20,2	25,5	26,2	2,61 %
Action 9 « Appui à l'accès aux financements bancaires »	25,3	28,3	28,3	0,00 %	5,5	6,9	9,6	39,17 %
Total	719,7	742,7	702,0	- 5,48 %	649,5	671,5	684,6	1,96 %

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

Les crédits du programme 123 « Conditions de vie outre-mer » sont en baisse en ce qui concerne les AE (- 5,5 %) mais en hausse pour les CP (+ 2 %). Cette diminution concerne essentiellement l'action 03 « Continuité territoriale », dont les crédits diminuent de 20 % en raison de la mise en œuvre de la réforme de l'aide à la continuité territoriale.

IV. DES CRÉDITS NE REPRÉSENTANT QU'UNE PARTIE DE L'EFFORT EN FAVEUR DES OUTRE-MER

A. LA DÉFISCALISATION, PRINCIPAL OUTIL DE LA POLITIQUE ULTRAMARINE DE L'ÉTAT

1. Une dépense fiscale s'élevant à près de 4 milliards d'euros en 2015

Il convient tout d'abord de rappeler que le périmètre de la mission « Outre-mer » ne couvre qu'une partie du total de la dépense en faveur des territoires ultramarins.

Les dispositifs de défiscalisation représentent ainsi plus de 3,8 milliards d'euros (cf. tableau ci-après) et constituent, à ce titre, le principal outil de la politique de l'État en faveur des outre-mer.

Cependant, ainsi que le précisait nos collègues Eric Doligé et Serge Larcher dans un rapport de 2013¹, **cette dépense fiscale est essentiellement mobilisée dans les départements d'outre-mer et cet écart semble se creuser.** Ils relevaient ainsi qu'en 2012, six fois plus d'agrément ont été accordés dans les DOM que dans les COM, ainsi que le montre le tableau ci-dessous.

Évolution du nombre d'agrément et du montant d'investissements agréés par territoire (2009-2012)

	2009		2010		2011		2012	
	Agréments	Montant (en millions d'euros)						
Guadeloupe	47	156	63	179	68	163	48	136
Martinique	45	82	38	83	52	79	48	102
Guyane	67	87	57	53	96	187	71	145
La Réunion	103	596	199	483	174	526	212	630
Total DOM	262	921	357	798	390	955	379	1013
Polynésie française	20	98	27	112	13	75	13	21
Nouvelle-Calédonie	38	222	37	166	26	92	36	114
Saint-Pierre-et-Miquelon	2	12	1	3	1	0	1	0
TAAF	-	-	-	-	-	-	-	-
Mayotte	15	46	10	27	5	12	6	27
Wallis-et-Futuna	1	1	-	-	1	-	-	-
Total COM	76	379	75	308	46	179	56	162

Source : bureau des agrément et rescrits

¹ « L'aide fiscale à l'investissement outre-mer, levier incontournable du développement », rapport d'information n° 628 (2012-2013) fait au nom de la commission des affaires économiques et de la délégation sénatoriale à l'outre-mer.

L'effort fiscal en faveur de l'outre-mer connaît une hausse en 2015 par rapport à la loi de finances pour 2014 d'environ 45 millions d'euros.

Vos rapporteurs spéciaux regrettent toutefois que, pour la troisième année consécutive, le Gouvernement n'ait pas été en mesure de présenter un chiffrage du montant prévisionnel de la dépense en faveur du logement social. Cette absence est regrettable dans la mesure où le coût de ce dispositif représentait près de 300 millions d'euros en 2013.

Le coût des principales dépenses fiscales rattachées à la mission « Outre-mer »

(en millions d'euros)

Dispositif	Base légale	Impôt concerné	Chiffrage pour 2013	Chiffrage pour 2014	Chiffrage pour 2015
Taux de TVA minoré	Art. 296 du code général des impôts (CGI)	TVA	1 160	1 270	1 290
Défiscalisation des investissements productifs	Art. 199 <i>undecies</i> B du CGI	IR	377	310	nc
Défiscalisation des investissements en matière de logement	Art. 199 <i>undecies</i> A et 199 <i>undecies</i> D du CGI	IR	277	220	157
Défiscalisation dans le logement social	Art. 199 <i>undecies</i> C	IR	299	280	nc
Réduction du barème de l'impôt sur le revenu	Art. 197-I-3 du CGI	IR	325	320	330
Défiscalisation des investissements productifs	Art. 217 <i>undecies</i> et 217 <i>duodecies</i> du CGI	IS	180	175	nc
Exonération de certains produits et matières premières ainsi que des produits pétroliers	Art. 295 du CGI	TVA	185	180	180
TVA dite « non perçue récupérable »	Art. 295 A du CGI	TVA	100	100	100
Exclusion du champ d'application de la TIPP	Art. 267 du code des douanes	TICPE	740	750	828
Crédit d'impôt pour les investissements productifs	Art. 244 <i>quater</i> W du CGI	IR et IS	-	-	nc
Crédit d'impôt pour les investissements dans le logement social	Art. 244 <i>quater</i> X du CGI	IS	-	-	nc
Autres dépenses fiscales rattachées à la mission			215	217	217
Total (en estimant constants, en 2015, le coût des dispositifs non chiffrés)			3 858	3 822	3 867

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

2. Les dispositifs de défiscalisation ont fait l'objet de réformes nombreuses et importantes

Les principales modifications apportées aux dispositifs fiscaux spécifiques à l'outre-mer depuis 2009

Loi	Articles du CGI visés	Modification apportée
2009-594 du 27 mai 2009	Article 295 A du CGI	Limitation du dispositif de la TVA non perçue récupérable aux seuls biens d'investissement neufs
2010-1657 du 29 décembre 2010	Articles 199 <i>undecies</i> B et 217 <i>undecies</i> du CGI	Exclusion des installations de production d'électricité utilisant l'énergie radiative du soleil du champ d'application du dispositif d'aide à l'investissement productif
2010-1657 du 29 décembre 2010	Article 199 <i>undecies</i> B du CGI	Diminution du taux de réduction d'impôt accordé au contribuable dans le cadre de l'aide à l'investissement productif (augmentation du taux de rétrocession et diminution du montant plafond d'avantage fiscal à l'impôt sur le revenu)
2010-1657 du 29 décembre 2010	Article 199 <i>undecies</i> A du CGI	Diminution du taux d'avantage pour le dispositif d'aide à l'investissement dans le secteur du logement (hors social)
2010-1657 du 29 décembre 2010	Article 199 <i>undecies</i> D du CGI	Diminution du plafond annuel d'imputation des réductions d'impôt dans le cadre d'investissements relevant du logement (hors social), du secteur productif et du logement locatif social
2011-1977 du 28 décembre 2011	Article 217 <i>bis</i> du CGI	Suppression du dispositif d'abattement
2011-1977 du 28 décembre 2011	Article 199 <i>undecies</i> B du CGI	Diminution du taux de réduction d'impôt accordé au contribuable dans le cadre de l'aide à l'investissement productif et du montant plafond de l'avantage fiscal à l'impôt sur le revenu, sans modification du taux de rétrocession
2011-1977 du 28 décembre 2011	Article 199 <i>undecies</i> A du CGI	Diminution du taux d'avantage pour le dispositif d'aide à l'investissement dans le secteur du logement (hors social)
2011-1977 du 28 décembre 2011	Article 199 <i>undecies</i> D du CGI	Diminution du plafond annuel d'imputation des réductions d'impôt dans le cadre d'investissements relevant du logement (hors social) et du secteur productif
2012-1509 du 29 décembre 2012	article 200-0 A du CGI	Diminution du plafond global des avantages fiscaux
2013-1278 du 29 décembre 2013 (article 21)	Articles 199 <i>undecies</i> B, 199 <i>undecies</i> C, 217 <i>undecies</i> , 217 <i>duodecies</i> , 244 <i>quater</i> W et 244 <i>quater</i> X du CGI	-Suppression de la défiscalisation en matière productif pour les entreprises dont le chiffre d'affaires dépasse 20 millions d'euros et création d'un crédit d'impôt

		<ul style="list-style-type: none"> -Création d'un crédit d'impôt optionnel pour le logement social -Augmentation des taux de rétrocession (investissement productif et logement social) -Obligation de financement des logements sociaux par une subvention publique à hauteur d'une fraction minimale de 5% -Programmation pluriannuelle par territoire de la construction de logements sociaux -Restriction de l'aide fiscale dans le secteur des concessions de services publics aux seuls biens immobilisés plus de 5 ans -Encadrement des investissements de renouvellement (déduction de la base éligible de la valeur du bien remplacé) -Exclusion des véhicules soumis à la taxe sur les véhicules de sociétés non strictement indispensables à l'exploitation
--	--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Le ministère des outre-mer a indiqué à vos rapporteurs spéciaux que les réformes intervenues sur ces différents dispositifs se sont déjà traduites par des économies significatives.

Ainsi, la suppression de la défiscalisation pour les investissements photovoltaïques ainsi que le « coup de rabot » de 10 % sur le taux de l'avantage fiscal prévus dans le loi de finances pour 2013 ont permis une économie de près de 230 millions d'euros.

De même, le bénéfice issu de la suppression de l'abattement d'un tiers sur les résultats provenant d'exploitations situées dans les départements d'outre-mer a été chiffré à 185 millions d'euros.

Enfin, la limitation du dispositif de la TVA non perçue récupérable aux seuls biens d'investissements neufs s'est traduite par une économie estimée à 60 millions d'euros.

Il convient de souligner que les dispositions de l'article 21 de la loi de finances pour 2014, qui prévoyaient notamment la création de deux nouveaux crédits d'impôt en faveur de la réalisation d'investissements dans les départements d'outre-mer dans le secteur productif (article 244 *quater* W du code général des impôts) et en faveur du logement social (article 244 *quater* X du code général des impôts) à compter du 1^{er} juillet 2014, ne sont pas encore entrées en vigueur, la Commission européenne ne s'étant pas encore prononcée sur leur conformité avec le droit communautaire. Elles n'ont, par conséquent, pas encore pu avoir d'impact budgétaire.

Vos rapporteurs spéciaux se félicitent qu'il ne soit pas prévu, en 2015, de réforme des dispositifs fiscaux en faveur de l'outre-mer ainsi que les rapporteurs spéciaux de votre commission des finances en avait émis le souhait dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2014.

En effet, pour être efficaces, ces dispositifs doivent assurer aux investisseurs une visibilité à moyen, long terme, incompatible avec la modification régulière des dispositions qui les règlementent, qu'il s'agisse de leurs critères d'éligibilité, des taux applicables ou de leur maintien même.

B. UN EFFORT BUDGÉTAIRE ET FINANCIER GLOBAL DE L'ÉTAT EN LÉGÈRE PROGRESSION

La politique transversale de l'État outre-mer est portée par 85 programmes relevant de 26 missions, auxquels s'ajoutent les prélèvements sur recettes.

Elle se décline en 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 le développement durable des territoires en partenariat avec les collectivités ;
- valoriser les atouts des outre-mer.

Comme le montre le tableau ci-après, l'effort global en faveur des outre-mer atteindra, en 2015, 14,25 milliards d'euros, soit une augmentation de 0,3 %, après une baisse de 1,2 % en 2014. L'effort budgétaire et financier de l'État, toutes missions confondues, est cependant inégalement réparti selon les collectivités.

Par ailleurs, si les crédits en faveur des outre-mer augmentent globalement, ceux consacrés à six collectivités connaissent une diminution tandis qu'ils augmentent pour six autres.

**Évolution des autorisations d'engagement de la politique transversale
« Outre-mer » (tous titres)**

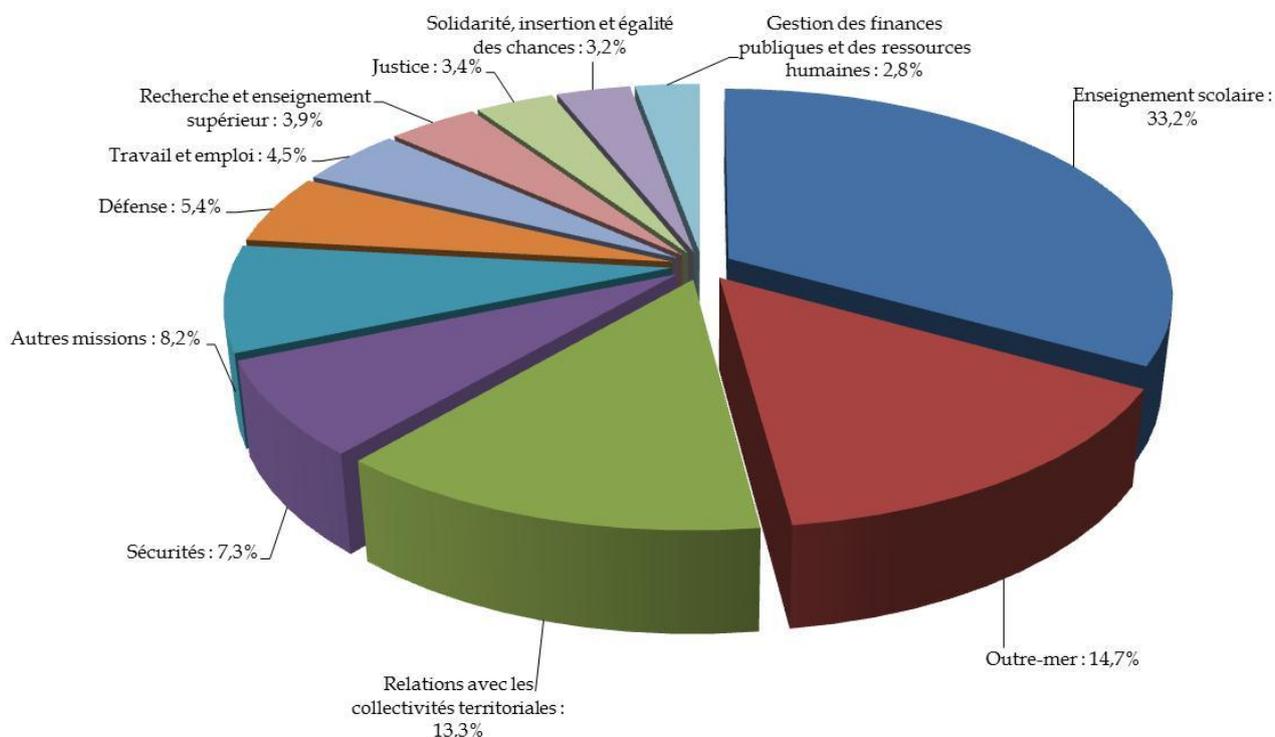
(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Évolution	
	2013	2014	2015	2014/2013	2015/2014
Guadeloupe	2 378	2 310	2 344	- 2,9 %	1,4 %
Guyane	1 603	1 585	1 563	- 1,1 %	- 1,4 %
Martinique	2 184	2 128	2 141	- 2,5 %	0,6 %
Saint-Martin	55	53	53	- 2,8 %	- 0,6 %
Saint-Barthélemy	3	3	2	- 10,0 %	- 0,1 %
La Réunion	4 553	4 445	4 418	- 2,4 %	- 0,6 %
Mayotte	789	770	798	- 2,4 %	3,6 %
Nouvelle-Calédonie	1 187	1 240	1 214	4,4 %	- 2,1 %
Polynésie française	1 230	1 270	1 326	3,3 %	4,3 %
Wallis-et-Futuna	88	84	84	- 4,7 %	0,4 %
Saint-Pierre-et-Miquelon	79	75	78	- 4,6 %	3,7 %
TAAF	23	24	22	2,6 %	- 7,0 %
Crédits non répartis	194	212	205	9,1 %	- 3,1 %
Total	14 366	14 199	14 248	- 1,2 %	0,3 %

Source : document de politique transversale « Outre-mer » annexé au présent projet de loi de finances

Les missions « Enseignement scolaire » (33,2 %), « Outre-mer » (14,7 %), « Relations avec les collectivités territoriales (13,3 %) et « Sécurités (7,3 %) représentent plus des deux tiers de l'effort budgétaire de l'État en outre-mer (cf. graphique ci-après).

Répartition par mission de l'effort budgétaire et financier de l'État en faveur des outre-mer



Source : document de politique transversale « Outre-mer » annexé au présent projet de loi de finances

Il convient cependant de noter que, hors dépenses de personnel, le montant des AE consacrées à l'outre-mer diminue de 0,6 % en 2015, après une diminution de 2,8 % en loi de finances pour 2014 (cf. tableau ci-après). La hausse des crédits globaux en faveur des territoires ultramarins est, par conséquent, essentiellement imputable à une hausse des dépenses de personnel qui atteindront, en 2015, 7,26 milliards d'euros (soit une augmentation de 1,2 % par rapport à la loi de finances pour 2014). Au total, les dépenses de personnel représentent près de 51 % de la dépense de l'État en faveur des outre-mer en 2015. Comme le montre le tableau ci-après, l'essentiel des effectifs est porté par la mission « Enseignement scolaire » (528 521 ETP sur 100 359 ETP, soit 58,3 %).

Les crédits de titre 6 (intervention) représentent quant à eux près de 5,7 milliards d'euros, soit environ 40 % du total des crédits en faveur des territoires ultramarins.

État récapitulatif des effectifs de la fonction publique d'État répartis entre missions et territoires au 31 décembre 2013

Etat récapitulatif des effectifs	Tous territoires	Guadeloupe Saint-Martin Saint-Barth	Guyane	Martinique	La Réunion	Mayotte	Nouvelle-Calédonie	Polynésie française	Wallis et Futuna	Saint Pierre-et-Miquelon	T.A.A.F.	Non répartis
ETP au 31/12												
18 Missions												
Mission Enseignement scolaire	58 521	8 981	6 265	7 927	18 000	5 626	4 787	6 112	624	200	0	0
Mission Défense	8 881	47	2 372	1 360	1 747	345	1 613	1 050	0	11	55	280
Mission Sécurités	10 997	2 176	2 012	1 588	1 973	735	1 504	943	31	35	0	0
Mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines	4 230	929	375	1 041	1 045	194	269	292	30	54	0	0
Mission Outre-Mer	5 090	861	622	696	1 163	525	475	596	0	0	0	162
Mission Recherche et enseignement supérieur	464	197	84	21	41	29	66	22	0	0	0	5
Mission Justice	3 767	715	429	615	1 126	166	322	320	0	23	0	51
Mission Ecologie, développement et aménagement durables	2 577	431	424	432	460	449	71	110	6	188	7	0
Mission Administration générale et territoriale de l'Etat	1 921	277	217	266	328	226	212	281	42	51	22	0
Mission Solidarité, insertion et égalité des chances	1 240	254	120	234	491	21	11	92	5	13	0	0
Budget annexe Contrôle et exploitation aériens	994	117	83	178	110	17	172	278	0	40	0	0
Mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	574	131	92	109	137	75	11	2	7	10	0	0
Mission Travail et emploi	372	87	51	72	110	43	0	0	1	9	0	0
Mission Economie	324	102	40	66	97	15	0	0	0	4	0	0
Mission Sport, jeunesse et vie associative	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Mission Conseil et contrôle de l'Etat	165	49	11	12	43	5	23	21	1	1	0	0
Mission Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	111	18	14	18	28	3	14	16	0	0	0	0
Mission Culture	122	28	26	29	35	3	2	0	0	0	0	0
Mission Egalité des territoires, logement et ville	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Mission Action extérieure de l'Etat	9	0	0	0	0	0	5	0	0	0	0	4
Mission Politique des territoires	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total 2013 (ensemble des missions)	100 359	15 398	13 236	14 663	26 933	8 479	9 556	10 123	747	638	89	497
Total 2012 (ensemble des missions)	97 974	15 925	11 904	14 433	27 093	8 068	9 000	9 999	660	633	59	200
Total 2011 (ensemble des missions)	100 106	16 041	12 422	15 150	27 264	7 518	9 544	10 500	697	656	164	150
Total 2010 (ensemble des missions)	100 659	16 742	12 181	15 370	27 629	6 847	9 566	10 752	658	610	146	157
Total 2009 (ensemble des missions)	101 203	18 578	12 717	15 895	27 372	5 747	9 109	10 306	651	598	84	146
Total 2008 (ensemble des missions)	100 508	16 930	11 961	15 703	28 793	5 926	9 174	10 574	664	589	126	68

Source : document de politique transversale « Outre-mer » annexé au présent projet de loi de finances

**Évolution des autorisations d'engagement de la politique transversale
« Outre-mer » inscrites en loi de finances initiale (hors titre 2)**

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Évolution	
	2013	2014	2015	2014/2013	2015/2014
Guadeloupe	1 314	1 248	1 266	- 5,0 %	1,5 %
Guyane	710	680	654	- 4,3 %	- 3,8 %
Martinique	1 170	1 128	1 129	- 3,6 %	0,1 %
Saint-Martin	36	34	34	- 4,6 %	- 0,9 %
Saint-Barthélemy	0,6	0,3	0,3	- 46,1 %	- 0,1 %
La Réunion	2 581	2 474	2 420	- 4,1 %	- 2,2 %
Mayotte	333	290	311	- 12,8 %	7,1 %
Nouvelle-Calédonie	433	478	448	10,2 %	- 6,2 %
Polynésie française	418	446	481	6,7 %	7,9 %
Wallis-et-Futuna	29	27	26	- 9,3 %	- 1,4 %
Saint-Pierre-et-Miquelon	35	32	35	- 7,3 %	7,3 %
TAAF	15	16	14	5,0 %	- 9,6 %
Crédits non répartis	156	178	172	14,4 %	- 3,7 %
Total	7 231	7 031	6 990	- 2,8 %	- 0,6 %

Source : document de politique transversale « Outre-mer » annexé au présent projet de loi de finances

DEUXIÈME PARTIE LES PRINCIPAUX ENJEUX DE LA MISSION « OUTRE-MER »

I. LE SOUTIEN AUX ÉCONOMIES ULTRAMARINES

A. LES EXONÉRATIONS DE CHARGES : PRINCIPAL INSTRUMENT DE LA POLITIQUE DE SOUTIEN À L'EMPLOI OUTRE-MER

1. Un dispositif recentré en 2014

Le dispositif d'exonérations de charges sociales spécifique à l'outre-mer a été créé par la loi n° 94-638 du 25 juillet 1994 tendant à favoriser l'emploi, l'insertion et les activités économiques dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte. Il vise à réduire le coût du travail afin de favoriser le développement de l'emploi dans ces territoires.

En 2005, les crédits alloués à la compensation des exonérations de cotisations sociales outre-mer ont fait l'objet d'un transfert du ministère chargé de l'emploi au ministère des outre-mer.

Ce dispositif constitue un outil essentiel de la politique de l'État en faveur des outre-mer. Il représente, à lui seul, plus de la moitié des crédits de paiement de la mission « Outre-mer » (1,13 milliard d'euros).

L'article 130 de la loi de finances pour 2014 a procédé à une **diminution des exonérations de charges pour les entreprises ultramarines**, prévues à l'article L. 752-3-2 du code de la sécurité sociale, dans un objectif de recentrage de cette dépense sur les bas salaires.

L'économie attendue s'élève à 90 millions d'euros en 2014 et à 108 millions d'euros en régime de croisière, par rapport à l'évolution de la dépense en l'absence de réforme.

2. La question récurrente de la dette vis-à-vis des organismes de sécurité sociale

L'action 01 « Soutien aux entreprises » du programme 138 « Emploi outre-mer » est constituée pour l'essentiel des crédits destinés à compenser le coût des exonérations de charges sociales spécifiques aux territoires ultramarins aux organismes de sécurité sociale (régime social des indépendants, Caisse centrale de mutualité sociale agricole, Agence centrale des organismes de sécurité sociale, Établissement national des invalides de la marine et Caisse de protection sociale de Saint-Pierre-et-Miquelon).

Le montant cumulé des impayés de l'État aux organismes de sécurité sociale au titre des exonérations spécifiques à l'outre-mer s'élevait, fin 2013, à 75,5 millions d'euros.

Vos rapporteurs spéciaux partagent le constat de la Cour des comptes qui rappelait, dans son analyse de l'exécution du budget de la mission « Outre-mer » pour l'exercice 2013, que si « *au sens strict de la comptabilité publique, il n'existe pas de charges à payer envers les organismes de sécurité sociale [...]. La présence d'un écart témoigne cependant bel et bien d'un service fait par les organismes de sécurité sociale qu'il conviendrait d'honorer* ».

Si l'évaluation des crédits nécessaires n'est pas aisée compte tenu de la difficulté rencontrée par les organismes de sécurité sociale pour estimer leurs besoins, il serait toutefois souhaitable que le montant des crédits inscrits en loi de finances soit réellement en mesure, d'une part, d'assurer la compensation des exonérations de charges sociales et, d'autre part, de permettre l'apurement des dettes antérieures.

Or, d'après les informations recueillies par vos rapporteurs spéciaux auprès du ministère du budget, si les crédits proposés en loi de finances prennent généralement en compte les besoins exprimés par les organismes de sécurité sociale, éventuellement majorés ou minorés en fonction des évolutions liées aux modifications apportées au dispositif des exonérations de charges sociales ou à l'évolution de paramètres macroéconomiques intervenant après l'estimation des besoins, depuis 2011, aucune mesure n'a été prise pour permettre l'apurement de la dette antérieure.

Écarts entre les besoins exprimés par les organismes de sécurité sociale et les versements réalisés

(en millions d'euros)

Année	Besoins exprimés	Versements effectués par le ministère des Outre-mer	Écarts annuels
2010	1 048	1 045	3
2011	1 061	1 054	7
2012	1 143	1 118	25
2013	1 218	1 208	10

Source : Cour des comptes à partir de données de la Direction générale des Outre-mer

Le ministère des outre-mer a néanmoins indiqué à vos rapporteurs spéciaux que des dispositions devraient être prises dans le cadre de la programmation triennale en vue d'apurer la dette de l'État envers les organismes de sécurité sociale.

Vos rapporteurs spéciaux seront par conséquent attentifs, à l'occasion de l'examen du projet de loi de règlement, au suivi de cette question. Ils s'attacheront notamment à vérifier que la réforme du dispositif d'exonérations de charges associée à une réduction des cotisations prévue

dans le cadre du pacte de responsabilité, qui devrait se traduire par une diminution des exonérations et donc une baisse de la compensation à verser aux organismes de sécurité sociale ainsi que les mesures spécifiques mises en œuvre auront permis de stabiliser, voire de réduire, la dette à l'égard des organismes de sécurité sociale dans un contexte de diminution des crédits de l'action 01 « Soutien aux entreprises ».

3. La majoration du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi et du crédit d'impôt recherche outre-mer : une mesure bienvenue mais qui ne doit pas remettre en cause le maintien d'autres dispositifs

Bien que le dispositif du crédit d'impôt pour la compétitivité (CICE) et l'emploi ne soit pas financé, en outre-mer, sur des crédits de la présente mission, il convient de rappeler que **les entreprises situées dans les départements d'outre-mer, qui pouvaient déjà prétendre à ce dispositif dans les conditions de droit commun, pourront bénéficier d'un taux majoré porté de 6 % à 7,5 % en 2016 pour les rémunérations versées en 2015 et à 9 % en 2017 pour les rémunérations versées en 2016**. Cette mesure devrait se traduire par un gain global pour les entreprises en bénéficiant estimé à 145 millions d'euros la première année et à 230 millions d'euros ensuite (cf. article 43 du présent projet de loi de finances).

Par ailleurs, le Gouvernement a indiqué à vos rapporteurs spéciaux qu'un CICE « renforcé » devrait être mis en place prochainement. Son taux serait ainsi porté à 12 % dans certains secteurs structurants des économies ultramarines, particulièrement exposés à la concurrence.

Par ailleurs, l'article 44 du présent projet de loi de finances prévoit la majoration du taux du crédit d'impôt recherche (CIR) en outre-mer. Destiné à encourager les dépenses en recherche et développement, le CIR permet aux entreprises de déduire une partie du montant de ces dépenses du montant de l'impôt sur les sociétés dont elles sont redevables. Le taux du CIR dans les départements d'outre-mer sera ainsi porté à 50 % contre 30 % actuellement pour les dépenses exposées à compter du 1^{er} janvier 2015.

La majoration des taux de ces deux crédits d'impôt devrait contribuer à compenser le déficit de compétitivité dont souffrent les entreprises ultramarines. **Vos rapporteurs spéciaux souhaitent toutefois que la mise en œuvre de ces dispositifs ne se traduise pas par une remise en cause d'autres dispositifs de défiscalisation en faveur de l'emploi outre-mer.**

B. LES AUTRES DISPOSITIFS DE SOUTIEN AUX ENTREPRISES

L'article 57 du présent projet de loi de finances supprime l'aide à la rénovation des hôtels situés dans les départements d'outre-mer, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

1. L'aide au fret

L'aide au fret a été mise en place en 2009 par l'article 24 de la loi pour le développement économique des outre-mer (LODEOM). Devenue pleinement opérationnelle en 2011, le décret d'application n'ayant été publié qu'en décembre 2010, elle vise à compenser une partie des surcoûts supportés par les économies ultramarines du fait de leur éloignement.

Elle s'applique aux entreprises situées dans les DOM, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin. Les secteurs de l'industrie automobile, des fibres synthétiques, de la sidérurgie, de l'industrie charbonnière et de la pêche sont en revanche exclus du périmètre de l'aide.

La base éligible de l'aide est égale au coût prévisionnel annuel hors taxes des dépenses de transport maritime ou aérien le plus économique, en incluant les assurances, les frais de manutention et de stockage temporaire avant enlèvement. Son montant est limité à 75 % de la base éligible (en incluant le soutien du Fonds européen de développement régional).

Vos rapporteurs spéciaux regrettent que, contrairement à 2014, les crédits de l'aide au fret ne soient pas clairement identifiés dans le présent projet de loi de finances. Ces derniers sont en effet compris dans une sous action « Mesures de soutien aux entreprises » qui ne permet pas une analyse précise de leur évolution.

Vos rapporteurs spéciaux constatent en outre que les crédits consacrés à cette aide pourraient s'avérer insuffisants (6,5 millions d'euros en AE et 7 millions d'euros en CP) au regard de l'exécution des années précédentes (5,1 millions en AE et 3,6 millions en CP en 2013).

En effet, le montant inscrit pour 2015 rassemble les crédits destinés à l'aide au fret, aux « autres mesures de soutien aux entreprises » et aux restes à payer de l'aide à la rénovation hôtelière alors que l'ensemble de ces aides étaient dotées en loi de finances pour 2014 de 25 millions d'euros en AE et de 19,5 millions d'euros en CP.

2. La suppression de l'aide à la rénovation hôtelière à compter du 1^{er} janvier 2015

Instituée par l'article 26 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer, l'aide à la rénovation hôtelière était octroyée aux établissements hôteliers de plus de quinze ans situés dans

les départements d'outre-mer, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon afin d'améliorer la qualité et de moderniser l'offre d'hébergement et d'accueil. Cette aide budgétaire pouvait atteindre un montant maximum de 7 500 euros par chambre dans la limite de 100 chambres par établissement ou 6 500 euros par chambre lorsque l'opération de rénovation n'avait pas pour objectif d'améliorer le classement de l'établissement.

Le présent projet de loi de finances prévoit la suppression de cette aide jugée peu incitative et « *de faible impact* » au 1^{er} janvier 2015 (cf. article 57).

Selon les informations communiquées par le Gouvernement à vos rapporteurs spéciaux, ce dispositif était peu utilisé par les entreprises qui privilégient plutôt le recours aux dispositifs de défiscalisation.

II. LE SERVICE MILITAIRE ADAPTÉ ET L'APPUI À LA MOBILITÉ, DES INITIATIVES UTILES MAIS DONT LA PORTÉE DEMEURE LIMITÉE

A. UN OBJECTIF DE 6 000 VOLONTAIRES DANS LE CADRE DU SERVICE MILITAIRE ADAPTÉ (SMA) ATTEINT FIN 2016

Le service militaire adapté

Créé en 1961, le service militaire adapté (SMA) est un organisme d'insertion professionnelle relevant du ministère de l'outre-mer. Le SMA participe également, par les chantiers d'application qu'il conduit, à la mise en valeur des collectivités d'outre-mer et, au titre de son statut militaire, à l'exécution des plans d'urgence et de secours en cas de catastrophe naturelle.

L'originalité du SMA consiste à associer une formation citoyenne, militaire et professionnelle.

Les douze mois passés au SMA comprennent :

- un mois de formation militaire ;
- 800 heures de formation professionnelle dans l'une des cinquante filières existantes ;
- une remise à niveau scolaire en tant que de besoin ;
- la préparation et le passage du permis de conduire ;
- la préparation et le passage de l'attestation de premiers secours ;
- le cas échéant, un chantier d'application.

Cette action est renforcée par l'accompagnement permanent des volontaires, fondé sur l'internat et un suivi individualisé vers l'emploi. Au terme de leur année au SMA, la quasi-totalité des jeunes obtiennent un diplôme spécifique qui sanctionne leur formation : le Certificat d'aptitude personnelle à l'insertion (CAPI).

En 2009, l'objectif « SMA 6 000 » est décidé et consiste dans le doublement des volontaires bénéficiant du Service militaire adapté.

Source : « L'insertion professionnelle des jeunes d'outre-mer », ministère de l'outre-mer, 30 avril 2009

Évolution de la capacité d'accueil du SMA

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
ETPT de volontaires	2 900	2 954	3 238	3 811	4 007	4 204	4 204	4 400
Places de stages ouvertes dans l'année	2 900	3 000	4 100	4 850	5 300	5 500	5 700	6 000

Source : réponse au questionnaire budgétaire

La montée en puissance du dispositif SMA se décline selon quatre axes :

1. Acquisition ou réalisation de l'infrastructure nécessaire à l'accueil des cadres et des volontaires ;

2. Mise en œuvre d'un concept de formation différenciée par la création, en marge des parcours classiques, de cursus ouverts aux jeunes diplômés en situation de chômage ;

3. Garantie du flux de recrutement et du niveau d'insertion par des synergies encore plus marquées avec les acteurs locaux ;

4. Renforcement de l'efficacité et de la qualité de l'action du SMA par une rationalisation des emprises et de la ressource humaine.

Ainsi, les crédits du SMA devraient augmenter de 2 % en AE et de 9 % en CP en 2015.

Évolution des crédits du SMA depuis 2009

(en millions d'euros)

Total LFI exécuté	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
AE	112	141	195	187	199	208	212
CP	110	127	175	203	203	200	218

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Vos rapporteurs se félicitent de l'augmentation des crédits alloués au SMA qui devrait permettre d'atteindre l'objectif de 6 000 volontaires fin 2016.

Ils rappellent qu'en 2013, 76,3 % des volontaires du SMA ont obtenu un contrat de travail ou un stage qualifiant dans un dispositif de formation à l'issue de leur stage.

Vos rapporteurs spéciaux souhaitent toutefois souligner que si les résultats du SMA sont encourageants, ce dispositif ne constitue qu'une réponse très limitée au problème de la formation des jeunes ultramarins dont le taux de chômage est supérieur à 50 % en outre-mer.

B. LA FORMATION PROFESSIONNELLE EN MOBILITÉ DES JEUNES ULTRAMARINS : DES DISPOSITIFS ORIGINAUX MAIS INSUFFISAMMENT DOTÉS

Le « passeport-mobilité formation professionnelle », mis en place par l'article 50 de la loi pour le développement économique des outre-mer (LODEOM), constitue le dispositif central d'aide aux personnes bénéficiant d'une mesure de formation qualifiante, hors de leur département ou de leur collectivité d'origine. Il permet de pallier les limites de l'offre locale de formation et donc d'améliorer l'employabilité des jeunes ultramarins. 3 823 personnes ont bénéficié de ce dispositif en 2013. En 2015, ses crédits s'élèveront à 24,3 millions d'euros, soit une hausse de près de 20 %.

Cette progression résulte d'un changement de périmètre lié au regroupement en 2015 au sein du programme 138 les crédits relatifs aux marchés de formation professionnelle pour les publics ultramarins et à la rémunération des stagiaires qui relevaient auparavant des programmes 102 « Accès et retour à l'emploi » et 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » de la mission « Travail et emploi ». **Hors mesure de périmètre, les crédits dédiés à ce dispositif sont stables.**

Les programmes « Cadre avenir » et « Cadres pour Wallis-et-Futuna » voient leurs crédits stabilisés en 2015 à 6,218 millions d'euros.

Les programmes « Cadre avenir » et « Cadres pour Wallis-et-Futuna »

Le programme « Cadre avenir » a été mis en place par les Accords de Matignon-Oudinot de 1988 puis pérennisé par les Accords de Nouméa dix ans plus tard. Il vise à assurer la formation, notamment en métropole, de cadres originaires de Nouvelle-Calédonie. Il bénéficie aux cadres ayant un projet professionnel répondant aux besoins identifiés en Nouvelle-Calédonie et nécessitant une formation de niveau supérieur.

Le programme « Cadres pour Wallis-et-Futuna » permet à ses bénéficiaires d'acquérir les diplômes nécessaires pour occuper, à leur retour, des postes à responsabilité. Ces formations peuvent avoir lieu en métropole, en Nouvelle-Calédonie ou en Polynésie française.

Enfin, les crédits des autres mesures de soutien à l'emploi dans les collectivités-mer (« Chantiers de développement local », qui permettent, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie et à Wallis-et-Futuna d'assurer aux plus démunis des revenus en échange d'un travail d'intérêt général, et ceux du programme « Jeunes stagiaires du développement », d'un fonctionnement identique au précédent mais réservé aux jeunes de 18 à 26 ans) connaissent une diminution de leurs crédits de 350 000 euros consécutive à la diminution du nombre de leurs bénéficiaires (cf. tableau ci-après).

Nombre de bénéficiaires des dispositifs de formation professionnelle en mobilité des jeunes ultramarins

	2011	2012	2013
Passeport mobilité formation	4 662	2 687	3 823
Cadre avenir	273	286	64
Cadres pour Wallis-et-Futuna	17	18	12
Chantiers de développement local	2 057	2 645	1 637
Jeunes stagiaires du développement	404	338	238
Total	9 424	7 986	7 787

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Vos rapporteurs estiment que si ces dispositifs qui visent à améliorer l'employabilité des jeunes ultramarins en leur permettant de bénéficier d'une formation sont utiles, les crédits qui leur sont alloués semblent insuffisants pour avoir des conséquences significatives sur la réduction du chômage en outre-mer.

III. LA CRISE DU LOGEMENT OUTRE-MER : UNE DÉPENSE MAINTENUE MAIS QUI NE PARVIENT PAS À RÉPONDRE AUX BESOINS

A. UN NOMBRE DE CONSTRUCTIONS TRÈS INSUFFISANT AU REGARD DES BESOINS

Selon les informations recueillies par vos rapporteurs spéciaux auprès du ministère des outre-mer, le nombre de demandeurs de logements sociaux au 31 décembre 2013 s'élevait à 61 910.

Par ailleurs, les besoins annuels de logements sont estimés à un nombre compris entre 21 000 et 24 000, dont près de 11 600 de logements sociaux et en accession. Or, le nombre de logements sociaux neufs financés n'était que de 7 612 en 2013 (cf. tableau ci-après).

Nombre de logements sociaux neufs financés

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Guadeloupe et Saint-Martin	1 803	1 577	1 491	1 221	1 589	1 656	1 305	1 631
Martinique	597	418	729	701	1 042	1 099	1 012	640
Guyane	704	1 029	1 027	1 077	1 156	1 261	950	736
La Réunion	2 761	2 144	2 275	3 031	3 561	3 929	4 846	4 454
Mayotte	65	120	136	158	144	162	83	151
Total	5 930	5 288	5 658	6 188	7 492	8 107	8 196	7 612

Source : réponse au questionnaire budgétaire

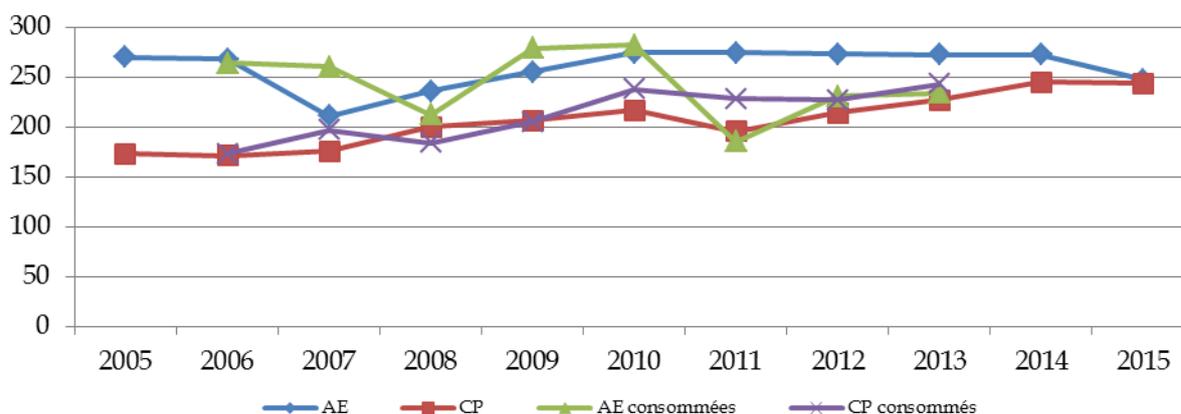
S'agissant du logement intermédiaire, vos rapporteurs spéciaux rappellent que l'article 5 du présent projet de loi de finances modifie le dispositif de défiscalisation en faveur de l'investissement locatif intermédiaire (« Duflot ») au profit d'un dispositif plus avantageux (« Pinel »). Ce dispositif, limité dans le projet initial à la métropole et aux départements d'outre-mer, a été étendu par l'Assemblée nationale aux collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution et à la Nouvelle-Calédonie. Cette mesure devrait permettre de relancer la construction outre-mer de ce type de logements et soutenir la filière du bâtiment dans ces territoires.

B. DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA LIGNE BUDGÉTAIRE UNIQUE (LBU) MAINTENUS

Le montant de la LBU connaît une stagnation en CP (247,7 millions d'euros) après une hausse significative de 8 % en 2014 et de 6 % en 2013. **Depuis 2011, cette hausse atteint 25 %.**

Montant des crédits consacrés à la ligne budgétaire unique

(en millions d'euros)



Source : projets annuels de performances annexés aux projets de loi de finances

L'augmentation des CP de la LBU n'a cependant pas permis d'éviter le retour à un niveau important des impayés de l'État vis-à-vis des bailleurs sociaux.

La dette de l'État s'élevait à 115 millions d'euros en 2006. Le rapprochement des AE et des CP, prôné par votre commission des finances, avait permis de combler en grande partie cette dette, dont le montant était ramené à 2,9 millions d'euros au 31 décembre 2010. Depuis 2011, cependant, le niveau des charges à payer s'est de nouveau accru et atteignait, fin 2013, 34,6 millions d'euros.

Malgré une réduction des AE, dont la pertinence peut être questionnée compte tenu des besoins massifs de logements outre-mer, vos rapporteurs spéciaux émettent des réserves sur le niveau de CP retenu qui ne devrait pas permettre une diminution significative du niveau des charges à payer pour le logement.

C. LA DIMINUTION DES CRÉDITS DÉDIÉS À LA RÉSORPTION DE L'HABITAT INSALUBRE, UN CHOIX CONTESTABLE

L'habitat insalubre concerne en outre-mer près de 50 000 logements abritant plus de 150 000 personnes.

La résorption de l'habitat insalubre (RHI) constitue, par conséquent, un axe important de la politique du logement dans ces territoires.

La résorption de l'habitat insalubre fait l'objet d'une dotation au sein de l'action 01 « Logement » du programme 123 « Conditions de vie outre-mer ».

Consommation de crédits dans le cadre de la résorption de l'habitat insalubre

	2008-2010		2011		2012		2013	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Guadeloupe	27 604 358	33 525 213	9 988 534	10 246 467	9 683 429	9 224 283	9 517 738	9 112 267
Guyane	12 685 526	6 333 231	3 000 000	5 349 363	3 427 032	6 040 856	5 668 958	5 020 489
Martinique	18 497 723	6 562 544	2 014 803	2 087 649	4 960 000	3 456 367	3 194 902	6 451 749
Réunion	13 300 838	33 654 178	2 243 075	8 292 860	6 355 951	8 433 245	2 452 715	9 153 282
Mayotte	18 582 915	21 790 170	5 193 565	4 138 071	4 909 595	6 766 288	4 217 393	3 933 447
Total LBU	90 671 360	101 865 336	22 439 977	30 114 410	29 336 007	33 921 039	25 051 706	33 671 234

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Vos rapporteurs spéciaux regrettent que le montant d'AE retenu pour 2015 connaisse une diminution de 14 %. En effet, si celui-ci a été fixé à un niveau supérieur aux consommations effectives constatées les années précédentes (30,7 millions d'euros), les besoins sont en réalité beaucoup plus importants. **Cette sous-consommation de crédits résulte, par conséquent, d'un nombre insuffisant d'opérations réalisées et non d'une surbudgétisation.**

IV. LE SOUTIEN AUX TERRITOIRES ULTRAMARINS

A. LE FINANCEMENT DE LA POLITIQUE CONTRACTUELLE DE L'ÉTAT EN OUTRE-MER

L'action 02 « Aménagement du territoire » du programme 123 « Conditions de vie en outre-mer » est constitué essentiellement des crédits destinés au financement des contrats de projets et des contrats de développement passés entre l'État et les collectivités territoriales d'outre-mer.

Dans le cadre des contrats de plan État-régions (CPER) 2007-2013, s'agissant des quatre départements d'outre-mer, le montant initialement pris en charge par le programme 123 était de 268 millions d'euros et s'élève après transfert de crédits issus de quatre autres ministères à 297,9 millions d'euros répartis de la manière suivante :

- Guadeloupe : 66,8 millions d'euros ;
- Guyane : 61,8 millions d'euros ;
- Martinique : 56,4 millions d'euros ;
- Réunion : 112,8 millions d'euros.

Sur les crédits du budget opérationnel du programme 123, le taux d'engagement des contrats pour ces quatre départements s'élevait au 31 décembre 2013 à, respectivement, 84 %, 85 %, 63 % et 75 %. Tous budgets opérationnels de programme confondus et sur l'ensemble des départements, le taux d'engagement était de 82 % au 31 décembre 2013, contre 54,5 % fin 2012.

La prochaine génération de contrats de plan État-Région couvrira la période 2015-2020. L'élaboration des futurs CPER a fait l'objet d'une circulaire spécifique du Premier ministre du 2 août 2013 définissant six axes prioritaires d'intervention dans les régions et département d'outre-mer :

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

Les crédits destinés au financement des opérations contractualisées s'élèveront, en 2015, à 137,3 millions d'euros en AE et à 154,6 millions d'euros en CP, soit une augmentation de, respectivement, 5,28 % et 6,31 % après une diminution l'an passé. En effet, l'année 2014 a constitué une année de transition permettant d'achever les projets concernés, avant de lancer la future « génération » de contrats, portant sur la période 2015-2020.

Les CP relatifs aux contrats en cours et au fonds mahorais de développement économique et social sont en augmentation (environ 9 millions d'euros pour les premiers et 3 millions d'euros pour le second).

Il convient de noter que l'exécution de ces contrats s'est traduite par l'accumulation par l'État de restes à payer. Ainsi, pour l'année 2011, le montant des restes à payer s'élevait à 201,4 millions d'euros pour l'ensemble de ces contrats. Fin 2014, les restes à payer sur les engagements de 2007 à 2014 pourraient s'élever à 308 millions d'euros.

Une part majoritaire des CP sera par conséquent affectée au mandatement des opérations engagées durant les années antérieures.

L'augmentation globale des crédits dédiés au financement de la politique contractuelle de l'État en outre-mer, qui fait suite à une diminution en 2014, ne doit pas masquer certaines disparités entre les collectivités. À titre d'exemple, les crédits dédiés aux contrats de projets en Polynésie française passeront de 28,3 millions d'euros en AE et 21,1 millions d'euros en CP en 2014 à 22,7 millions d'euros en AE et CP en 2015. Le

Gouvernement a toutefois indiqué à vos rapporteurs spéciaux, que si l'exécution devait dépasser les prévisions en 2015, des crédits supplémentaires seront accordés en fin d'exercice.

B. LA PRÉSERVATION DU FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS PRIORITAIRES EN POLYNÉSIE FRANÇAISE

L'action 06 « Collectivités territoriales » du programme 123 « Conditions de vie outre-mer » rassemble plusieurs dotations de l'État au profit des collectivités territoriales ultramarines. **Elle est dotée, pour l'année 2014, de 191 millions d'euros en AE et de 182 millions d'euros en CP, qui correspondent à près de 80 % aux enveloppes versées à la Polynésie française.**

Ces crédits diminuent en AE (- 1,6 %) mais augmentent légèrement en CP (+ 1,8 %).

Il convient de noter que la dotation globale d'autonomie (84,5 millions d'euros en AE et CP), versée directement à la Polynésie française, ne sera plus indexée sur la dotation globale de fonctionnement à compter du 1^{er} janvier 2015 et fera l'objet d'une modulation spécifique.

C. UNE DIMINUTION SIGNIFICATIVE DES CRÉDITS DU FONDS EXCEPTIONNEL D'INVESTISSEMENT QUI NE DOIT PAS REMETTRE EN CAUSE L'OBJECTIF DE 500 MILLIONS D'EUROS D'ICI 2017

Le fonds exceptionnel d'investissement (FEI) a été créé par l'article 31 de la loi pour le développement économique des outre-mer. Il vise à contribuer au financement d'équipements structurants, en partenariat avec les collectivités territoriales d'outre-mer.

Un appel à projet a été lancé en janvier 2013 dans chacun des territoires conduisant à la sélection d'opérations d'investissement contribuant de manière au développement économique, social et énergétique des territoires ultramarins.

Les investissements ont notamment concernés les thèmes suivants :

- adduction d'eau potable et assainissement ;
- gestion des déchets ;
- désenclavement ;
- infrastructures numériques ;
- infrastructures d'accueil des entreprises ;
- prévention des risques naturels ;
- équipements publics de proximité dans le domaine sanitaire et social ;

- énergies renouvelables et développement durable.

Depuis 2013, 82 opérations ont été sélectionnées pour un volume d'investissement s'élevant à 283 millions d'euros.

Les crédits alloués au FEI ont fortement diminué entre 2009 et 2012. Cette baisse s'expliquait essentiellement par la fin des effets du plan de relance de 2009, mais le fonds n'avait pas retrouvé son niveau de la loi de finances initiale pour 2009 (40 millions d'euros en AE), qui précédait pourtant la mise en œuvre du plan de relance.

Crédits alloués au fonds exceptionnel d'investissement

(en millions d'euros)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
AE	165	40	10	17	50	50	40
CP	51	17	21,5	19	25,9	25,9	26,2

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Depuis 2013, les crédits alloués au FEI se situent à un niveau élevé (50 millions d'euros en 2013 et en 2014 en AE et 25,9 millions d'euros en 2013 et 2014 en CP).

Si, en 2015, les AE connaissent une baisse sensible (- 10 millions d'euros), les CP continuent en revanche de progresser. Entre 2014 et 2017, les CP devraient ainsi connaître une hausse de près de 40 % afin de favoriser la réalisation des opérations programmées.

Vos rapporteurs spéciaux souhaitent rappeler la promesse du président de la République de doter le FEI de 500 millions d'euros sur la période 2012 à 2017. Dès lors, ils seront attentifs à ce que la progression des crédits soit suffisante pour atteindre cet objectif.

D. L'APPUI À L'ACCÈS AUX FINANCEMENTS BANCAIRES

Enfin, l'action 09 « Appui à l'accès aux financements bancaires » du programme 123 « Conditions de vie outre-mer » vise à favoriser les investissements et les projets d'infrastructures (notamment dans les domaines de l'adduction d'eau potable, de l'assainissement, de la gestion des déchets mais aussi de la cohésion sociale et de l'aménagement urbain) des acteurs publics en facilitant l'accès au crédit bancaire par une réduction de son coût ou une meilleure couverture des risques. Les crédits de l'action 09 « Appui à l'accès aux financements bancaires » permettent de bonifier les prêts accordés aux personnes publiques.

Cette action est mise en œuvre par l'Agence française pour le développement (AFD).

Les crédits ouverts pour 2015 s'élevaient à 28,3 millions d'euros en AE (- 5,67 % par rapport à 2014) et à 9,6 millions d'euros en CP (+ 33,4 % par rapport à l'an dernier).

V. LA RÉFORME DE L'AIDE À LA CONTINUITÉ TERRITORIALE

Les crédits de l'action 03 « Continuité territoriale » du programme 123 « Conditions de vie outre-mer » sont principalement destinés à financer le fonds de continuité territoriale (FCT).

Cette action est dotée pour 2015 de 41,2 millions d'euros en AE et CP, dont 32,3 millions d'euros destinés au financement du FCT.

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

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

Créé par l'article 50 de la loi pour le développement économique des outre-mer, le fonds de continuité territoriale constitue le support des aides à la continuité territoriale. Le FCT est notamment chargé de financer :

- l'aide à la continuité territoriale (ACT) pour tous publics (11,3 millions d'euros en AE et CP pour 2015 contre 26,3 millions d'euros en 2014) ;

- le passeport-mobilité études (PME) pour les étudiants et les lycéens (14 millions d'euros en AE et CP pour 2015 contre 12 millions d'euros en 2014) ;

- le passeport-mobilité formation professionnelle (PMFP) pour les personnes ayant un projet d'insertion professionnelle (7 millions d'euros en AE et CP pour 2015, en stabilité par rapport à 2014).

En 2013, 98 410 personnes ont bénéficié de l'ACT pour un coût s'élevant à près de 27 millions d'euros.

Bénéficiaires et montants par collectivité des dispositifs d'aide à la continuité territoriale en 2013

	ACT		PME		PMFT		Total	
	Bénéficiaires	Coût (millions d'euros)	Bénéficiaires	Coût (millions d'euros)	Bénéficiaires	Coût (millions d'euros)	Bénéficiaires	Coût (millions d'euros)
Guadeloupe, Saint-Barthélemy, Saint-Martin	19 677	4,7	2 933	1,9	1 453	1	24 063	7,6
Martinique	25 094	5,9	2 967	1,9	1 819	1,1	29 880	8,9
Guyane	1 740	0,3	1 062	0,7	641	0,4	3 443	1,3
Ile de La Réunion	44 583	12,9	3 985	3	3 209	2,8	51 777	18,7
Mayotte	3 436	1,3	4 065	4,8	661	0,6	8 162	6,8
Antilles-Guyane-Océan Indien	94 530	25,1	15 012	12,3	7 783	5,9	117 325	43,2
Saint-Pierre-et-Miquelon	29	0	151	0,2	12	0	192	0,2
Wallis et Futuna	152	0,1	374	0,3	46	0,1	572	0,5
Polynésie française	722	0,4	383	0,4	112	0,2	1 217	1
Nouvelle-Calédonie	2 977	1,3	803	1,2	227	0,4	4 007	2,9
SPM-Pacifique	3 880	1,8	1 711	2,1	397	0,7	5 988	4,6
Total Outre-Mer	98 410	26,9	16 723	14,4	8 180	6,6	123 313	47,8

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Compte tenu de la dynamique haussière du montant des aides accordées (+ 21 % en deux ans), il est prévu pour 2015 une réforme de l'aide à la continuité territoriale et une augmentation du plafond de ressources pour l'éligibilité au passeport-mobilité études et au passeport-mobilité formation professionnelle.

Conditions d'octroi des aides à la continuité territoriale à partir de 2015

	ACT	PME	PMFP
Public	Tout public	Étudiants de moins de 26 ans Lycéens de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Saint-Barthélemy	Personnes ayant un projet de formation de d'insertion professionnelle en mobilité
Conditions		Formation indisponible sur place	Projet de formation ou d'insertion professionnelle en mobilité
	Droit triennal (droit annuel auparavant)	Droit annuel	Droit annuel
Conditions de ressources	11 991€/an (11 896/an auparavant) 6 000€/an pour l'aide majorée	26 631€/an (26 420€/an auparavant)	
Destinations possibles	Métropole	Métropole, outre-mer français, UE	Non limité
Montant de l'aide	Varie selon la collectivité de résidence	100 % du coût du transport aérien pour les étudiants boursiers et pour les lycées 50 % pour les étudiants non titulaires d'une bourse d'État sur critères sociaux	100 % du coût du transport aérien + 4 aides formation : - frais pédagogiques - allocation d'installation - allocation mensuelle - accompagnement vers l'emploi
Particularités	Peut être mis en œuvre pour la continuité territoriale intérieure à la Guyane (aide de 27€), en complément de l'aide du conseil régional		Peut être mis en œuvre pour passer l'oral d'un concours administratif ou d'entrée dans une école d'enseignement supérieur

Source : commission des finances à partir des documents budgétaires

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

ARTICLE 57

(Art. 26 de la loi n° 2009 594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer)

Suppression de l'aide à la rénovation des hôtels situés dans les départements d'outre-mer, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon

Commentaire : le présent article prévoit la suppression du dispositif d'aide à la rénovation hôtelière dans les départements d'outre-mer, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR LE SECTEUR DU TOURISME ONT JUSTIFIÉ LA MISE EN PLACE D'UN DISPOSITIF D'AIDE À LA RÉNOVATION HÔTELIÈRE

1. Le secteur touristique en outre-mer connaît d'importantes difficultés depuis les années 1990 ...

Dans un rapport de 2007 sur le tourisme en outre-mer¹, le Conseil économique et social rappelait que « *la situation du secteur touristique dans l'outre-mer est des plus préoccupantes : pertes de part de marché, fermeture d'établissements hôteliers accompagnés de licenciements sur certains territoires à l'économie déjà fragilisée* ».

À l'occasion de l'examen de la loi du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer (LODEOM), nos collègues Marc Massion et Éric Doligé² déploraient une « *situation critique dans la mesure où le **tourisme constitue la première recette d'exportation** dans la plupart des départements et collectivité d'outre-mer, et est **considéré comme un secteur privilégié du développement économique** » liée « *à la baisse de la croissance mondiale, à la **concurrence des îles environnantes**, ainsi qu'à des **difficultés internes**, notamment le **vieillissement du parc hôtelier**, la **réurrence de tensions sociales**, la **qualité de services** ».**

¹ « *Le tourisme perspective d'avenir de l'outre-mer français* », Avis de Mme Cécile Felzines, Conseil économique et social, 2007.

² Rapport n° 232(2008-2009) sur le projet de loi pour le développement économique des outre-mer.

2. ... qui ont justifié la création d'un dispositif d'aide à la rénovation hôtelière

L'aide à la rénovation hôtelière départements d'outre-mer, à Mayotte, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon a été créée par l'article 26 de loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer.

D'un montant maximum de 7 500 euros par chambre rénovée, dans la limite de 100 chambres, cette aide s'applique aux travaux concernant des hôtels construits depuis plus de quinze ans et réalisés directement par l'exploitant de l'hôtel.

Dans sa rédaction initiale, l'article 26 précité prévoyait en outre que les travaux réalisés devaient faire l'objet d'un agrément du ministre chargé du budget dans les conditions prévues au III de l'article 217 *undecies* du code général des impôts.

B. UN DISPOSITIF MODIFIÉ EN 2011

Le dispositif d'aide à la rénovation hôtelière a été modifié, à la demande des professionnels du tourisme, lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2011 afin de permettre aux exploitants d'établissements hôteliers de déposer, quel que soit le montant du projet de rénovation de l'établissement, un dossier de demande d'aide budgétaire, qu'ils bénéficient ou non, par ailleurs, d'une aide fiscale *via* le dispositif de défiscalisation des investissements productifs.

Cette modification législative a nécessité l'adoption d'un nouveau décret d'application¹ et le dispositif est devenu pleinement opérationnel dans le courant de l'année 2011.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA SUPPRESSION DU DISPOSITIF D'AIDE À LA RÉNOVATION HÔTELIÈRE

Le I du présent article vise à abroger, au 1^{er} janvier 2015, l'article 26 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer supprimant ainsi le dispositif d'aide à la rénovation hôtelière, dont le terme était fixé au 31 décembre 2017.

¹ Décret n° 2011-566 du 24 mai 2011 relatif à l'aide pour la rénovation des hôtels de tourisme situés dans les départements d'outre-mer, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Le II du présent article prévoit toutefois que les dispositions de l'article 26 demeurent applicables aux demandes d'aide déposées au plus tard le 31 décembre 2014.

En conséquence, les documents budgétaires pour 2015 ont été actualisés afin de tirer les conséquences de la suppression de ce dispositif.

B. LE MAINTIEN D'AUTRES DISPOSITIFS DE DÉFISCALISATION

L'évaluation préalable annexée au présent article précise que les établissements hôteliers situés dans les départements d'outre-mer, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon pourront notamment continuer à bénéficier de trois dispositifs fiscaux :

- la réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements productifs (article 199 *undecies* B du code général des impôts) dont le montant s'élève à 45,9 % pour les travaux de rénovation et de réhabilitation d'hôtels hors taxes et hors frais de toute nature situés à Saint-Pierre-et-Miquelon et à 53,55 % pour les travaux réalisés dans les départements d'outre-mer ;

- la réduction d'impôt sur les sociétés au titre des investissements productifs (article 217 *undecies* du code général des impôts) ;

- le crédit d'impôt prévu à l'article 244 *quater* W du code général des impôts (obligatoire pour les entreprises dont le chiffre d'affaires dépasse 20 millions d'euros, facultatif pour les autres) dont le montant s'élève à 38,25 % pour les entreprises soumises à l'impôt sur le revenu et à 35 % pour les entreprises soumis à l'impôt sur les sociétés.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le dispositif d'aide à la rénovation hôtelière en outre-mer fait l'objet de crédits budgétaires au sein de l'action 01 « Soutien aux entreprises » du programme 138 « Emploi outre-mer » de la mission « Outre-mer ».

Depuis la loi de finances pour 2014, il constitue une sous-action dotée de 3 millions d'euros en AE et CP pour l'année 2014.

Si le dispositif d'aide à la rénovation hôtelière n'est pleinement effectif que depuis 2011, le nombre de bénéficiaires est resté limité au regard des objectifs affichés en 2009.

Ainsi, en 2012, seuls 11 établissements ont bénéficié de ce dispositif pour un montant total de 1,8 million d'euros en AE et 2,8 millions d'euros en CP.

En 2013, cinq hôtels ont bénéficié de cette aide pour un montant de 1 491 000 euros en AE et 1 746 072 euros en CP (cf. tableau ci-dessous).

Opérations ayant bénéficié de l'aide à la rénovation hôtelière en 2013

	Consommations 2013		Nombre d'hôtels	Nombres de chambres rénovées ou en cours de rénovation*
	AE	CP		
Guadeloupe		306 933		
St Martin		623 248		
Guyane	350 000	49 156	2	119
Martinique	750 000	363 845	1	100
La Réunion	391 000	156 532	2	72
Mayotte		76 002		
SPM		170 357		
TOTAL	1 491 000	1 746 072	5	291

Source : réponse au questionnaire budgétaire 2015

Selon l'évaluation préalable annexée au présent article, depuis 2011, 38 établissements ont bénéficié de cette mesure d'aide et 1 506 chambres sont en cours de rénovation ou ont été rénovées.

Or, les estimations initiales réalisées par le Gouvernement s'établissaient à 3 600 chambres pour les seuls départements de la Guadeloupe (1 000), de la Martinique (1 500), de la Réunion (800) et de la Guyane (300) pour un coût estimé à 13,5 millions d'euros par an pendant cinq ans.

Dans la mesure où, d'une part, les entreprises hôtelières pourront continuer à bénéficier des dispositifs fiscaux de soutien à l'investissement existants et, d'autre part, ce dispositif n'a pas fait la preuve de son efficacité, vos rapporteurs spéciaux vous proposent d'adopter le présent article sans modification.

Décision de votre commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 57 bis (nouveau)
(art. L. 6500 du code général des collectivités territoriales)

Fixation du montant de la dotation globale d'autonomie de la Polynésie française pour 2015

Commentaire : le présent article prévoit la fixation dans la loi du montant de la dotation globale d'autonomie de la Polynésie française à partir de 2015. Cette dotation était jusqu'à présent indexée sur l'évolution de la dotation globale de fonctionnement.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 168 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 crée une dotation globale d'autonomie au profit de la Polynésie française, en remplacement de la dotation globale de développement économique (DGDE). Cette dotation vise à couvrir les dépenses de fonctionnement de la collectivité.

L'article L. 6500 du code général des collectivités fixe son montant à 90 552 000 euros pour l'année 2011. Il prévoit en outre qu'à compter de 2012, elle évolue au même rythme que la dotation globale de fonctionnement mentionnée à l'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales.

En 2014, la dotation globale d'autonomie s'élevait à 87,7 millions d'euros.

En 2015, cette indexation aurait pour effet une diminution de 9,15 % de son montant (soit une baisse de 8 millions d'euros par rapport à 2014) se cumulant avec la diminution de la dotation globale de fonctionnement (- 3,7 millions d'euros par rapport à 2014).

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Sur proposition du Gouvernement et avec l'avis favorable de la commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté un amendement visant à modifier l'article L. 6500 précité afin de fixer le montant de la dotation globale d'autonomie pour 2015 à 84,5 millions d'euros (contre 79,7 millions d'euros avec le dispositif antérieur).

Dans le cadre de ce nouveau dispositif, la diminution de la dotation globale d'autonomie ne serait donc plus que de - 3,6 % (soit - 3,2 millions d'euros au lieu de - 8 millions d'euros avec le dispositif antérieur).

Cet amendement a donc pour conséquence de revenir au mécanisme de fixation de la dotation globale de développement économique, dont le montant était fixé, chaque année, en loi de finances.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cet amendement vise à fixer dans la loi le montant de la dotation globale d'autonomie versée à la Polynésie française.

La Polynésie française rencontre des difficultés économiques et sociales particulièrement fortes : un taux de chômage compris entre 20 % et 25 % de la population active, la destruction de 8 800 emplois entre 2008 et 2012 touchant particulièrement le commerce, etc. C'est pourquoi, la moindre baisse de la dotation globale d'autonomie proposée par le présent article ne représente pas, selon votre rapporteure spéciale Teura Iriti, un effort suffisant au regard des enjeux.

Décision de votre commission : votre commission vous propose de supprimer cet article.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. ARTICLES RATTACHÉS

L'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement tendant à créer un article 57 *bis* nouveau visant à fixer dans la loi le montant de la dotation globale d'autonomie de la Polynésie française dont l'évolution était, jusqu'à présent, indexée sur celle de la dotation globale de fonctionnement (cf. supra).

II. MODIFICATIONS DE CRÉDITS EN SECONDE DÉLIBÉRATION

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement visant à minorer de 4 218 607 euros les autorisations d'engagement et les crédits de paiement de la mission. Cette minoration est répartie de la façon suivante :

- 1 000 000 d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur le programme 138 « Emploi outre-mer ». Cette diminution est permise par un pilotage renforcé des investissements du service militaire adapté (SMA) ;

- 3 218 607 d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur le programme 123 « Conditions de vie outre-mer ». Cette diminution est permise par un pilotage renforcé des dépenses des actions 02 « Aménagement du territoire » et 08 « Fonds exceptionnel d'investissements ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 4 novembre 2014, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a procédé à l'examen du rapport de Mme Teura Iriti et de M. Georges Patient, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Outre-mer » (et article 57).

M. Georges Patient, rapporteur spécial. – Avec près de 2,7 millions d'habitants, les territoires ultramarins rassemblent plus de 4 % de la population française. Par leur situation géographique, leur niveau de développement et leur population, les outre-mer - il me semble préférable d'employer le pluriel - ne constituent pas un ensemble homogène.

Or, malgré leur diversité de cultures, les territoires ultramarins sont confrontés à une même situation de crise, avec un dénominateur commun : l'urgence.

Une urgence sociale, tout d'abord. Une étude récente de l'agence française de développement (AFD) souligne ainsi que l'indice de développement humain des territoires d'outre-mer est significativement plus faible que celui de l'hexagone. Le retard de développement de ces territoires s'élèverait, selon l'AFD, à une vingtaine d'années en moyenne.

Cette urgence sociale se double d'une urgence économique. Selon les chiffres de l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), le produit intérieur brut par habitant s'élevait en 2005 à 19 349 euros dans les quatre départements d'outre-mer, contre 31 420 euros dans l'hexagone. Par ailleurs, le taux de chômage en outre-mer est très élevé. Il représente ainsi plus du double de celui de l'hexagone et touche plus particulièrement les jeunes.

C'est pourquoi, je me félicite que le budget de la mission « Outre-mer » soit préservé en 2015.

En effet, avec un peu plus de 2 milliards d'euros en autorisation d'engagement comme en crédits de paiement, la mission « Outre-mer » fait partie des rares missions dont les crédits augmenteront sur l'ensemble de la programmation triennale 2015-2017.

Plus de 90 millions d'euros supplémentaires seront ainsi consacrés, sur les trois prochaines années, aux deux programmes de la mission « Outre-mer », le programme 138 « Soutien à l'emploi outre-mer » et le programme 123 « Amélioration des conditions de vie outre-mer ». En 2015, les crédits de la mission seront relativement stables. Ils progresseront de 0,39 % en crédits de paiement et diminueront de 0,7 % en autorisations d'engagement, hors mesure de périmètre.

Ce budget traduit donc à la fois une volonté de l'État de répondre à cette urgence économique et sociale, mais il traduit aussi la participation de la mission « Outre-mer » à l'effort de réduction des dépenses publiques. Je citerai comme exemples le recentrage des exonérations de charges intervenu en 2014 et qui devrait produire ses pleins effets en 2015, la diminution de 5 % des crédits de fonctionnement du ministère, la suppression ou la réforme de plusieurs dispositifs d'aide en 2015.

Le budget de la présente mission est avant tout un budget de soutien. Il est constitué à près de 90 % de dépenses d'intervention. Le dispositif de compensation des exonérations de charges aux organismes de sécurité sociale représente ainsi à lui seul plus de la moitié des crédits de paiement de la mission.

Je rappelle cependant que la mission « Outre-mer » ne représente qu'une part minoritaire de l'effort de l'État en faveur des territoires ultramarins. L'effort global est porté par 85 programmes relevant de 26 missions auxquels s'ajoutent les prélèvements sur recettes. Il atteindra, en 2015, 14,25 milliards d'euros. Il convient cependant de noter, que hors dépenses de personnel, le montant des autorisations d'engagement consacrées à l'outre-mer diminue de 0,6 % en 2015, après une diminution de 2,8 % en 2014. La hausse des crédits globaux en faveur des territoires ultramarins est, par conséquent, essentiellement imputable à une hausse des dépenses de personnel qui atteindra, en 2015, 7,26 milliards d'euros.

Je conclurai en rappelant que, selon la Fédération des entreprises d'outre-mer (FEDOM), l'effort de l'État en faveur des onze territoires ultramarins s'élève à 5 194 euros par habitant, contre 5 668 euros pour l'hexagone.

Chers collègues, vous l'aurez tout de même compris, je suis favorable à l'adoption des crédits de cette mission et de l'article 57 rattaché sans modification.

Mme Teura Iriti, rapporteure spéciale. – Comme l'a souligné Georges Patient, le budget consacré à l'outre-mer ne représente que 0,5 % du budget de la nation, alors que la population ultramarine rassemble plus de 4 % de la population française.

S'agissant du soutien aux entreprises, je m'associe à la demande de l'intergroupe parlementaire des outre-mer visant à majorer le taux du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) dans certains secteurs prioritaires. En effet, contrairement à ce que j'entends souvent, la misère n'est pas moins pénible au soleil ! En tant qu'élus des outre-mer, nous nous devons donc d'être les porte-paroles de ces populations qui connaissent d'importantes difficultés. Ainsi, comme l'a rappelé Georges Patient, le taux de chômage en outre-mer représente le double de celui de métropole.

Le service militaire adapté (SMA) est un instrument utile et efficace, mais il ne peut constituer une réponse suffisante aux besoins, compte tenu

du nombre limité de jeunes concernés. Je rappelle ainsi que le SMA ne concernera en 2016 que 6 000 volontaires. Or, plus d'un quart des jeunes ultramarins sont aujourd'hui au chômage, soit environ 180 000 personnes.

Je me félicite du dispositif « Duflot-Pinel » en faveur de la construction de logements intermédiaires dans les outre-mer. En effet, de nombreuses personnes, notamment jeunes, ont un emploi mais ne parviennent pas à quitter le domicile parental en raison du coût des loyers ou des conditions trop restrictives pour obtenir un logement social. Il est, par conséquent, important d'apporter un soutien aux ménages des classes moyennes.

S'agissant du soutien aux collectivités ultramarines, je prends acte du fait que les financements des contrats de plan État-régions seront maintenus à un niveau identique pour la prochaine génération de contrats. Je constate cependant que les crédits en faveur du contrat de la Polynésie française diminueront en 2015. La ministre des outre-mer m'a toutefois indiqué qu'un réajustement en cours d'année serait accordé si la consommation des crédits devait dépasser les prévisions.

Pour conclure, je souhaiterais rappeler qu'il ne faut pas confondre égalité et équité.

La stabilisation du budget en faveur des outre-mer en 2015 constitue la contribution de ces territoires à l'effort de la nation. Aussi, je vous propose de voter les crédits de cette mission en espérant que l'ensemble des observations portées par l'intergroupe parlementaire des outre-mer seront entendues.

M. Didier Robert, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales. – Il me semble exagéré de parler d'une augmentation des crédits de la mission « Outre-mer », alors qu'il ne s'agit que d'une stagnation. Certes, le contexte budgétaire est dégradé mais, comme l'ont souligné nos collègues, les écarts entre l'hexagone et les outre-mer restent immenses. Une augmentation des crédits de la mission de 0,39 % ne représente, en réalité, qu'une dépense supplémentaire de 6 millions d'euros, soit 2,22 euros par habitant.

J'ajoute que des choix ont été faits qui remettent en cause certains dispositifs de cohésion sociale.

S'agissant du logement social, le projet de budget prévoit une stabilisation des crédits de la ligne budgétaire unique. Je me pose néanmoins la question de la pertinence de l'affectation de ces crédits vers le logement social et la construction de logements neufs uniquement. Cela laisse de côté la question de la résorption de l'habitat insalubre alors que, je le rappelle, entre 60 000 et 70 000 logements en outre-mer sont concernés.

Par ailleurs, la réforme de l'aide à la continuité territoriale se traduira par une diminution de crédits de 10 millions d'euros. Je considère,

avec d'autres élus, que la continuité territoriale est un droit. Je regrette donc certains propos qui ont été tenus et qui me paraissent excessifs. Il me semble, pour ma part, que l'on ne peut pas parler d'une « explosion » du coût de ce dispositif en quatre ans alors que la dépense n'a crû que de 7 millions d'euros pour l'ensemble des outre-mer. Par ailleurs, la dépense de l'État est ciblée sur les populations les moins favorisées.

Enfin, je crains que la dotation dont bénéficiera le fonds exceptionnel d'investissement (FEI), qui s'élèvera à 40 millions d'euros en 2015, ne permette pas de respecter l'engagement du Président de la République de doter ce fonds de 500 millions d'euros sur la durée du quinquennat.

M. Michel Bouvard. – Les rapporteurs spéciaux pourraient-ils nous expliquer l'importante augmentation de la dépense en faveur du passeport-mobilité études, dont les crédits progresseront de 16 % en 2015. Cette augmentation est-elle due au paiement par l'État de restes à charge vis-à-vis des compagnies aériennes ou à un élargissement de périmètre ?

M. Georges Patient, rapporteur spécial. – Il s'agit essentiellement d'une mesure de périmètre. Mais cette augmentation traduit aussi une réorientation des crédits entre les différents dispositifs de continuité territoriale. Les moyens seront concentrés sur le passeport-mobilité études, qui bénéficie aux jeunes, plutôt que sur l'aide à la continuité territoriale.

À l'issue de ce débat, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Outre-mer » et de l'article 57 rattaché.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 20 novembre 2014, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a procédé à un nouvel examen du rapport de Mme Teura Iriti et de M. Georges Patient, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Outre-mer » (et articles 57 et 57 bis nouveau).

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Le 4 novembre, nous avons décidé de proposer l'adoption de ces crédits et de l'article 57. En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté l'article 57 bis, qui supprime l'indexation de la dotation globale d'autonomie de la Polynésie française sur l'évolution de la dotation globale de fonctionnement. En lieu et place d'une indexation, le Gouvernement propose d'inscrire un montant ferme de dotation globale d'autonomie. En seconde délibération,

l'Assemblée nationale a minoré les crédits de la mission de 4 millions d'euros. Je vous propose de confirmer notre adoption des crédits de la mission et l'article 57, et de rejeter l'article 57 *bis*.

Mme Teura Iriti, rapporteure spéciale. – Je m'oppose au vote de ces crédits, inéquitablement répartis.

M. Vincent Delahaye. – Abstention.

À l'issue de ce débat, la commission a confirmé, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, sa décision de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission et l'article 57 rattaché, et a décidé de proposer au Sénat de supprimer l'article 57 *bis* (nouveau).