

N° 164

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2015

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2016, 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 : MM. Nuihau LAUREY et 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, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, Richard Yung, 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, Bernard Delcros, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Eblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Didier Guillaume, Alain Houpert, Jean-François Husson, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 3096, 3110 à 3117 et T.A. 602

Sénat : 163 et 165 à 170 (2015-2016)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	7
PREMIÈRE PARTIE	
EXAMEN DES CRÉDITS DE LA MISSION OUTRE-MER	
I. LA MISSION « OUTRE-MER » : DES CRÉDITS GLOBALEMENT « PRÉSERVÉS », MAIS QUI DEMEURENT TRÈS EN-DEÇA DES BESOINS DES TERRITOIRES ULTRAMARINS.....	9
A. UN OBJECTIF DE RATTRAPAGE DES OUTRE-MER DE PLUS EN PLUS INACCESSIBLE	9
1. <i>Un niveau de vie inférieur à celui de l'hexagone</i>	9
2. <i>Une situation sociale dégradée impliquant une forte intervention publique</i>	10
B. UNE ÉVOLUTION CONTRASTÉE DES CRÉDITS DE LA MISSION « OUTRE-MER » EN 2016.....	12
C. UN NIVEAU DE CRÉDITS DE PAIEMENT INFÉRIEUR À LA PROGRAMMATION TRIENNALE 2015-2017	15
D. LA DIMINUTION DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT DU MINISTÈRE DES OUTRE-MER	15
II. UNE MISSION MAJORITAIREMENT COMPOSÉE DE DÉPENSES D'INTERVENTION	16
III. LES DEUX PROGRAMMES DE LA MISSION « OUTRE-MER »	17
A. LE PROGRAMME 138 « EMPLOI OUTRE-MER »	17
B. LE PROGRAMME 123 « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER »	18
IV. LA DÉFISCALISATION, INSTRUMENT PRIVILÉGIÉ DE L'INTERVENTION EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT DES OUTRE-MER	19
A. UNE DÉPENSE FISCALE S'ÉLEVANT À PRÈS DE 4 MILLIARDS D'EUROS EN 2016	19
B. DES DISPOSITIFS DE SOUTIEN AUX INVESTISSEMENTS PRODUCTIFS ET DANS LE SECTEUR DU LOGEMENT PÉRENNISÉS JUSQU'AU 31 DÉCEMBRE 2017, MAIS DONT LA PROROGATION DOIT D'ORES ET DÉJÀ ÊTRE ENVISAGÉE	22
C. DES PROCÉDURES D'AGRÉMENT LONGUES ET COMPLEXES QU'IL CONVIENDRAIT DE RÉFORMER	23
V. UN EFFORT BUDGÉTAIRE ET FINANCIER GLOBAL DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES OUTRE-MER S'ÉLEVANT À PLUS DE 18 MILLIARDS D'EUROS EN 2016.....	25

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

I. LE SOUTIEN AUX ÉCONOMIES ULTRAMARINES	29
A. LA RÉFORME DU DISPOSITIF DES EXONÉRATIONS DE CHARGES SOCIALES	29
1. <i>Un dispositif qui a déjà fait l'objet d'une importante réforme en loi de finances pour 2014</i>	<i>29</i>
2. <i>Une mesure qui serait compensée par la montée en charge du pacte de responsabilité et par la mise en place de dispositifs spécifiques aux outre-mer</i>	<i>31</i>
3. <i>Une sous-dotation récurrente alimentant une « dette » vis-à-vis des organismes de sécurité sociale</i>	<i>32</i>
B. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS DESTINÉS AUX MESURES DE SOUTIEN AUX ENTREPRISES	33
II. UN OBJECTIF DE 6 000 VOLONTAIRES DANS LE CADRE DU SERVICE MILITAIRE ADAPTÉ (SMA) QUI DEVRAIT ÊTRE ATTEINT EN 2017	34
III. LA FORMATION EN MOBILITÉ : DES DISPOSITIFS UTILES POUR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES OUTRE-MER	36
IV. DES TERRITOIRES CONFRONTÉS À UNE GRAVE CRISE DU LOGEMENT NÉCESSITANT D'IMPORTANTES INVESTISSEMENTS	37
A. UN NOMBRE DE LOGEMENTS FINANCÉS ET MIS EN CONSTRUCTION QUI NE CESSE DE DIMINUER DEPUIS 2013	37
B. UNE ACTION DE L'ÉTAT PRÉSERVÉE EN 2016, MAIS QUI NE PERMETTRA PAS DE RÉPONDRE AUX IMPORTANTS BESOINS	38
V. LE SOUTIEN AUX TERRITOIRES ULTRAMARINS	41
A. LA MONTÉE EN PUISSANCE PROGRESSIVE DE LA NOUVELLE « GÉNÉRATION » DES CONTRATS DE PLAN ÉTAT-RÉGIONS	41
B. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS EN FAVEUR DE LA COHÉSION SOCIALE ET DE L'ÉGALITÉ DES CHANCES ESSENTIELLEMENT LIÉE À LA PARTICIPATION DE L'ÉTAT AU FINANCEMENT DU RÉGIME DE SOLIDARITÉ TERRITORIAL DE POLYNÉSIE FRANÇAISE	43
C. UNE HAUSSE EN TROMPE L'ŒIL DES DOTATIONS AUX COLLECTIVITÉS	44
D. LE FONDS EXCEPTIONNEL D'INVESTISSEMENT : UNE DOTATION STABILISÉE, UN OBJECTIF DE 500 MILLIONS D'EUROS D'ICI 2017 INATTEIGNABLE	45
E. L'APPUI À L'ACCÈS AUX FINANCEMENTS BANCAIRES	46
VI. L'AIDE À LA CONTINUITÉ TERRITORIALE : UN DISPOSITIF RÉFORMÉ EN 2015 ET ÉTENDU EN 2016	47

EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ	53
• <i>ARTICLE 57 quinquies (nouveau) (art. L. 2573-54-1 et L. 6500 du code général des collectivités territoriales)</i> Fixation du montant de la dotation globale d'autonomie de la Polynésie française pour 2016	53
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	57
AMENDEMENT PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES	59
EXAMEN EN COMMISSION	61
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	65

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

1) En 2016, **les crédits de paiement de la mission devraient progresser de + 0,3 % par rapport à la loi de finances pour 2015, s'établissant à 2,06 milliards d'euros.** Cette évolution ne doit cependant pas masquer **des évolutions contrastées selon les programmes** (baisse de 1,3 % des CP du programme 138 « Emploi outre-mer » et augmentation de 2,7 % des CP du programme 123 « Conditions de vie outre-mer »). Par ailleurs, les autorisations d'engagement (AE) de la mission connaissent une diminution significative de 3,1 % (- 13,9 millions d'euros).

2) Hors contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions », **les CP de la mission s'élèveront à 2,018 milliards d'euros, soit un montant inférieur de 44 millions d'euros au plafond triennal fixé par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.**

3) Sur l'ensemble de la programmation triennale 2015-2017, les CP de la mission devraient connaître une hausse de 4,3 % passant de 2,017 milliards d'euros à 2,104 milliards d'euros.

5) **Vos rapporteurs spéciaux s'interrogent sur le choix du Gouvernement de réformer le dispositif d'exonérations de charges sociales outre-mer.** Ils considèrent, qu'après une réforme importante, eu égard à la situation de l'emploi dans les outre-mer, **il convenait de stabiliser ce dispositif afin de permettre aux entreprises de bénéficier d'une visibilité sur l'évolution de leur masse salariale et de ne pas décourager les décisions de recrutement.**

6) Vos rapporteurs spéciaux estiment que **la pérennisation des dispositifs fiscaux en faveur du logement et des investissements productifs outre-mer prévue par l'article 43 du présent projet de loi de finances était nécessaire.** Ils prennent acte de la volonté du ministère des outre-mer de lancer une réflexion dès le premier semestre 2016 sur les modalités de prorogation de ces différents dispositifs après le 31 décembre 2017.

7) **Dans un contexte de grave crise du logement outre-mer, l'annonce du plan logement outre-mer 2015-2020, qui devrait permettre la construction ou la réhabilitation de 10 000 logements par an, va dans le bon sens.** Vos rapporteurs spéciaux estiment cependant regrettable que les crédits de paiement consacrés à la ligne budgétaire unique connaissent une diminution en 2016. En effet, **cette baisse ne devrait pas permettre d'apurer la « dette » vis-à-vis des bailleurs sociaux,** qui s'élevait fin 2014 à 22,2 millions d'euros, contre 7,2 millions d'euros en 2011.

8) **Vos rapporteurs spéciaux prennent acte de la montée en puissance de la nouvelle « génération » de contrats de plan État-région,** dont les crédits s'élèveront, en 2016, à 137 millions d'euros en AE et à 161 millions d'euros en CP, soit une quasi stabilisation en AE et une augmentation de près de 4 % en CP. **Ils regrettent cependant que, hors mesure de périmètre, les dotations spécifiques aux collectivités connaissent une baisse significative** (- 4,7 millions d'euros en AE et - 5,6 millions d'euros en CP).

9) Si l'objectif de doter le fonds exceptionnel d'investissement de 500 millions d'euros d'ici 2017 fixé par le président de la République semble désormais inatteignable, vos rapporteurs spéciaux appellent au maintien des crédits de cet outil dont l'effet de levier est important.

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, aucune réponse n'était parvenue à vos rapporteurs spéciaux en ce qui concerne la mission « Outre-mer ».

PREMIÈRE PARTIE EXAMEN DES CRÉDITS DE LA MISSION OUTRE-MER

I. LA MISSION « OUTRE-MER » : DES CRÉDITS GLOBALEMENT « PRÉSERVÉS », MAIS QUI DEMEURENT TRÈS EN-DEÇA DES BESOINS DES TERRITOIRES ULTRAMARINS

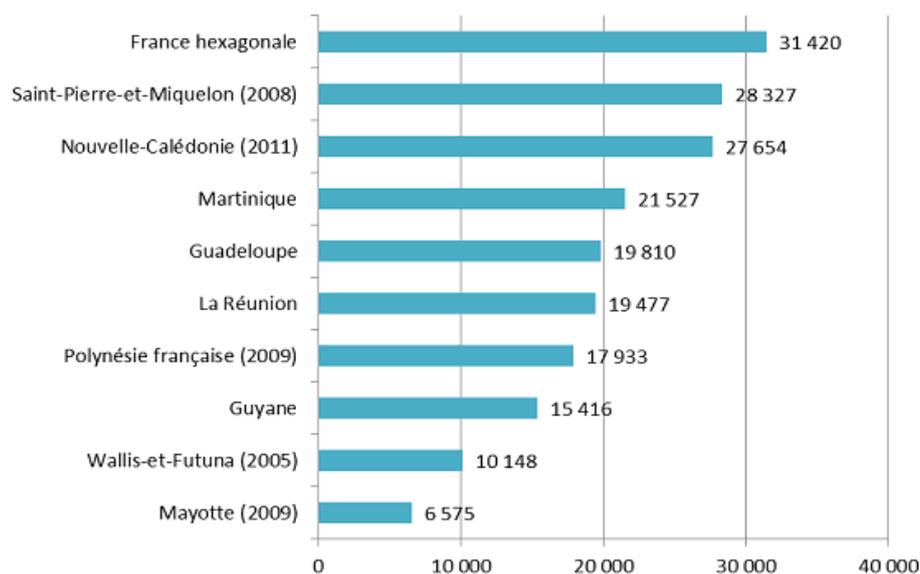
A. UN OBJECTIF DE RATTRAPAGE DES OUTRE-MER DE PLUS EN PLUS INACCESSIBLE

1. Un niveau de vie inférieur à celui de l'hexagone

En 2012, le produit intérieur brut par habitant dans l'hexagone s'élevait à 31 420 euros, contre 19 439 euros dans les quatre départements et régions d'outre-mer (15 416 euros en Guyane) et 6 575 euros à Mayotte.

PIB par habitant hexagonal et PIB par habitant des outre-mer en 2012

(en euros)



Source : IEDOM, INSEE, ISPF, ISEE, CEROM

Chaque année, 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 occupait la vingtième position. La Martinique et la Guadeloupe se situaient autour de la quarantième place, La Réunion à la 72^e, la Guyane à la 76^e et Mayotte à la 104^e.

2. Une situation sociale dégradée impliquant une forte intervention publique

Aux difficultés économiques rencontrées par les territoires ultramarins s'ajoutent d'importantes difficultés sociales.

Dans un rapport de 2014¹, la Cour des comptes rappelait que le taux de mortalité infantile a augmenté entre 2000 et 2012 dans plusieurs territoires ultramarins (Guadeloupe, Martinique, La Réunion, Polynésie française), traduisant ainsi la persistance d'importantes difficultés sanitaires.

Évolution de la mortalité infantile

(pour 1 000 naissances)

	2000	2012
Guadeloupe	7,8	9,9
Martinique	6,6	8
Guyane	12,5	9,2
La Réunion	5,7	8,5
Mayotte	nd	16,1
Nouvelle-Calédonie	4,6	4,1
Polynésie française	6,9	7,5
Wallis et Futuna	nd	5,6
Métropole	4,4	3,3

Source : Cour des comptes

Dans le domaine de l'éducation, nos collègues Éric Doligé et Michel Vergoz soulignaient dans un rapport de 2014² que « *l'ensemble des outre-mer accuse toujours un retard important qui peine à se résorber, sauf pour la Guadeloupe qui a vu son écart avec l'hexagone concernant l'indice « éducation » se réduire de moitié entre 1990 et 2010* ». Ainsi, « *selon une étude réalisée par le ministère de l'éducation lors de la journée " défense citoyenne ", la part de jeunes de 18 ans en difficulté de lecture atteint 10 % en moyenne en 2012 pour l'ensemble de la France mais entre 30 et 75 % dans les DOM avec : 27,6 % à La Réunion, 30,4 % en Martinique, 33 % en Guadeloupe, 48,4 % en Guyane et 74,9 % à Mayotte. Parmi ces jeunes, la proportion d'illettrés est estimée à 15,5 % à La Réunion, 17 % en Martinique, 20 % en Guadeloupe, 28 % en Guyane et 44 % à Mayotte, soit une fraction considérable de la classe d'âge. Un quart des jeunes martiniquais, guadeloupéens et réunionnais de 20 à 24 ans ayant quitté le*

¹ Cour des comptes, « La santé dans les Outre-mer », rapport public thématique, juin 2014.

² Rapport d'information n° 710 (2013-2014) d'Éric Doligé et Michel Vergoz, fait au nom de la Délégation sénatoriale à l'outre-mer, déposé le 9 juillet 2014.

Le système scolaire n'ont que le niveau du primaire contre 14 % en métropole selon les données du recensement de 2009. Ce chiffre atteint 53 % pour la Guyane et à Mayotte, 60 % ont au plus le niveau primaire en 2007 du fait d'une non-scolarisation massive. Le comblement du retard éducatif doit donc être relativisé car le mouvement global de long terme masque d'importantes disparités entre territoires et au sein des territoires eux-mêmes, marqués par les inégalités. En effet, les taux de réussite au baccalauréat, plutôt satisfaisants et en progression, ne reflètent pas la situation des jeunes très tôt " sortis du circuit " ».

S'agissant de la situation de l'emploi, le taux de chômage dans les outre-mer est significativement plus élevé qu'en métropole (20 % contre 10 %) et frappe plus particulièrement les jeunes. Le taux de chômage des 15-24 ans est ainsi supérieur à 50 % dans la plupart des départements d'outre-mer. En 2014, il atteignait, par exemple, 56,3 % en Guadeloupe et 50,6 % en Martinique, contre 23,7 % en métropole.

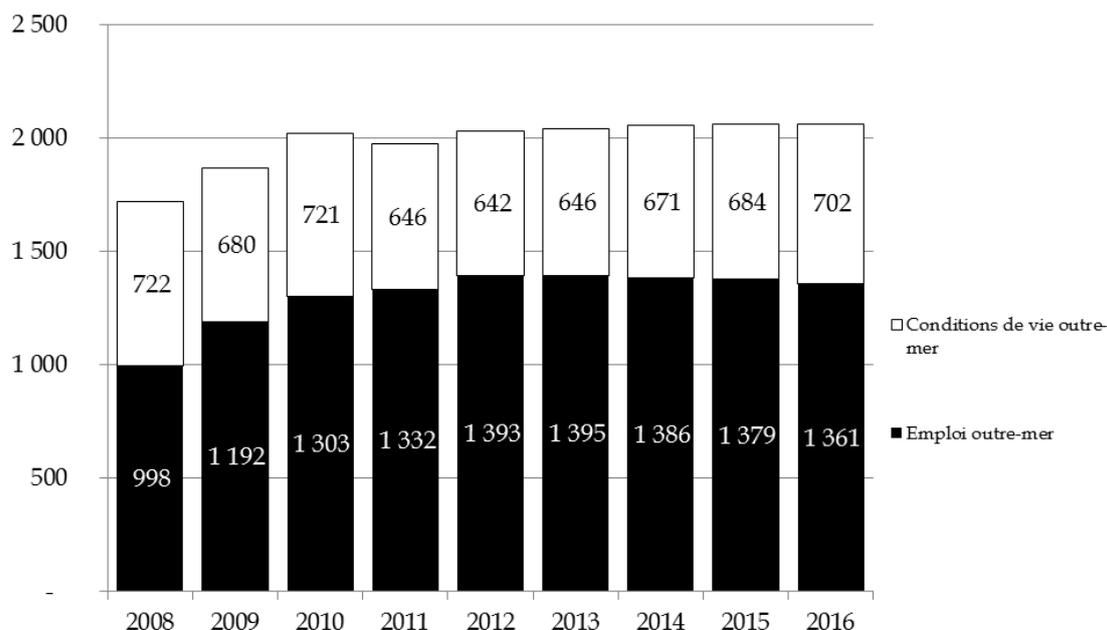
Par ailleurs, comme le rappelaient l'inspection générale des affaires sociales et l'inspection générale de l'administration dans un rapport conjoint de décembre 2014¹, le nombre de bénéficiaires du RSA pour 1 000 habitants de 25 à 64 ans est plus de trois fois supérieur dans les départements d'outre-mer à la moyenne métropolitaine.

Cette situation sociale dégradée nécessite une intervention publique plus élevée qu'en métropole. Ainsi, 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.

¹ Inspection générale des affaires sociales et inspection générale de l'administration, « L'insertion professionnelle des bénéficiaires du RSA en outre-mer », décembre 2014.

B. UNE ÉVOLUTION CONTRASTÉE DES CRÉDITS DE LA MISSION « OUTRE-MER » EN 2016

Évolution des crédits de paiement de la mission « Outre-mer » inscrits en lois de finances initiales



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

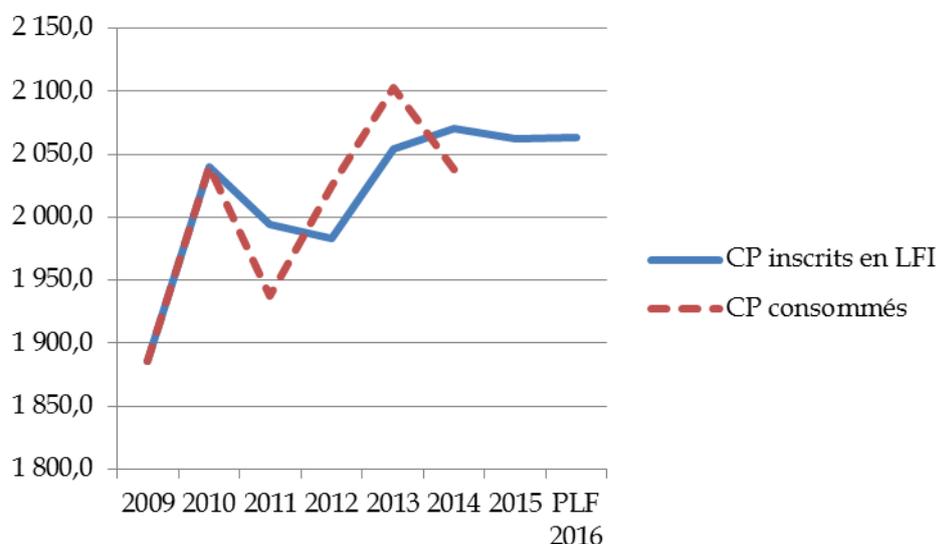
Les crédits de paiement (CP) de la mission « Outre-mer » devraient être maintenus en 2016, passant de 2,062 milliards d'euros à 2,063 milliards d'euros (+ 0,3 %) mais avec des **évolutions contrastées selon les programmes**. En effet, alors que les CP du programme 138 « Emploi outre-mer » connaissent une baisse de 1,3 % (- 17,3 millions d'euros), ceux du programme 123 « Conditions de vie outre-mer » augmentent de manière sensible de + 2,7 % (+ 18,4 millions d'euros).

Si l'exécution en 2014 a été inférieure aux prévisions, le taux de consommation des CP demeure élevé (98,4 %). Par ailleurs, en 2012 et 2013, une surconsommation de crédits a pu être constatée (cf. graphique ci-après).

La hausse des CP prévue en 2016 traduit donc l'anticipation de la montée en charge des opérations contractualisées.

CP inscrits en loi de finances initiale et consommés depuis 2009

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Pour autant, vos rapporteurs spéciaux s'inquiètent de l'accroissement du montant des restes à payer¹ depuis 2010 et du maintien à un niveau élevé des charges à payer². S'agissant des restes à payer, une hausse de 21,8 % peut être constatée depuis fin 2010, pesant particulièrement sur le logement et les politiques contractuelles portées par le programme 123. Les charges à payer s'élevaient fin 2014 à 76,8 millions d'euros (contre 87,1 millions d'euros en 2013). Elles résultent également de tensions sur les paiements opérés au titre de la ligne budgétaire unique (22,2 millions d'euros fin 2014) et d'un niveau élevé d'impayés au titre des opérations contractuelles (27,4 millions d'euros fin 2014). Vos rapporteurs spéciaux estiment par conséquent que le niveau de crédits de paiement consacrés à la ligne budgétaire unique ne devrait pas permettre un apurement de la dette vis-à-vis des organismes de logement social (cf. *infra*).

Montant des charges à payer (CAP) et des restes à payer (RAP)

(en millions d'euros)

	RAP	CAP	RAP	CAP	RAP	CAP	RAP	CAP	RAP	CAP	RAP	CAP	RAP	CAP
	au 31 décembre 2008		au 31 décembre 2009		au 31 décembre 2010		au 31 décembre 2011		au 31 décembre 2012		au 31 décembre 2013		au 31 décembre 2014	
Programme 123	1 392,6	n.c	1 392,5	n.c	1 314,9	n.c	1 358,3	53,5	1 510,6	50,4	1 580,8	80,3	1 579,3	67,5
Programme 138	168,6	n.c	25,8	n.c	33,3	n.c	63,7	5,0	44,2	2,2	50,0	6,8	63,2	9,3
Total mission	1 561,2	n.c	1 418,3	n.c	1 348,2	n.c	1 422,0	58,5	1 554,8	52,6	1 630,8	87,1	1 642,5	76,8

Source : réponse au questionnaire budgétaire

¹ Engagements juridiques non couverts par des paiements.

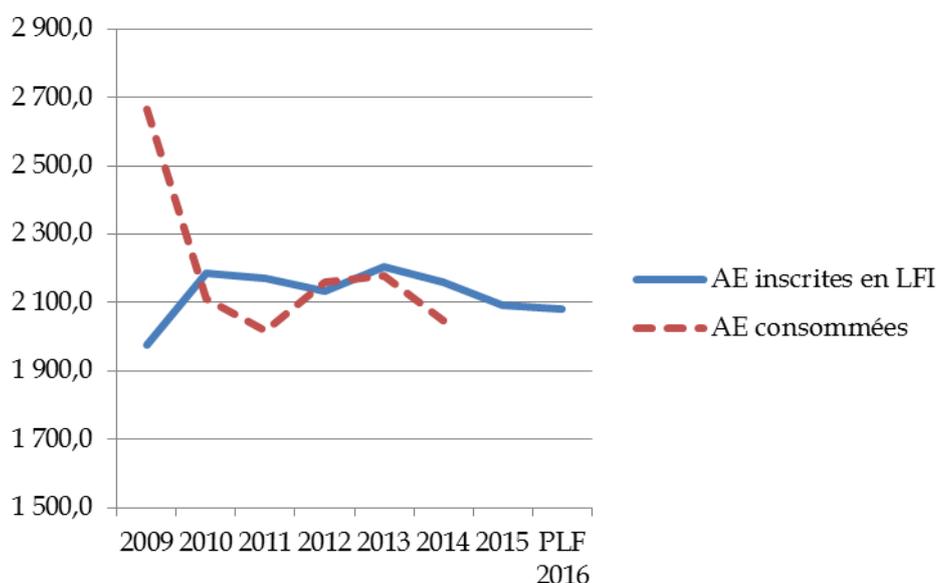
² Opérations pour lesquelles la dette est constituée mais qui n'ont pas encore donné lieu à paiement.

Les autorisations d'engagement (AE) de la mission connaissent une diminution significative de 3,1 % (- 13,9 millions d'euros).

Comme le montre le graphique ci-après, cette diminution est cohérente avec le niveau de consommation d'AE, inférieur depuis 2013 au niveau d'AE inscrit en loi de finances initiale et qui s'élevait, en 2014, à 2,05 milliards d'euros.

AE inscrites en loi de finances initiale et consommées depuis 2009

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Cette baisse est principalement portée par les actions 01 « Soutien aux entreprises » et 02 « Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle » du programme 138.

S'agissant de l'action 01, la diminution du niveau d'AE (- 25 millions d'euros) résulte pour l'essentiel de la mise en œuvre de la **réforme du dispositif des exonérations de charges** (cf. *infra*).

La diminution d'AE prévue au titre de l'action 02 (- 5,5 millions d'euros) est quant à elle imputable à la **baisse des investissements engagés dans le cadre du service militaire adapté (SMA)**.

Évolution des crédits des deux programmes de la mission

(en millions d'euros)

	AE ouvertes en LFI pour 2014	AE ouvertes en LFI pour 2015	AE demandées pour 2016	Évolution 2016/2015	CP ouverts en LFI pour 2014	CP ouverts en LFI pour 2015	CP demandés pour 2016	Évolution 2016/2015
Programme n° 138 « Emploi outre-mer »	1 402,4	1 391,9	1 361,1	- 2,2 %	1 386,1	1 378,6	1 361,4	- 1,3 %
Programme n° 123 « Conditions de vie outre-mer »	742,7	701,0	718,6	2,5 %	671,5	683,5	702,0	2,7 %
Total de la mission « Outre-mer »	2 145,1	2 092,8	2 079,6	- 3,1 %	2 057,6	2 062,2	2 063,3	0,3 %

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

C. UN NIVEAU DE CRÉDITS DE PAIEMENT INFÉRIEUR À LA PROGRAMMATION TRIENNALE 2015-2017

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

(en millions d'euros)

LFI 2015 au format PLF 2016	LPFP 2016 au format PLF 2016	PLF 2016	LPFP 2017 au format 2016
2 017	2 062	2 018	2 104

Source : projet annuel de performances annexé au présent projet de loi de finances

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

Sur l'ensemble de la programmation triennale, les CP de la mission hors contribution au CAS « Pensions » devraient augmenter de 4,3 %, passant de 2,017 milliards d'euros à 2,104 milliards d'euros.

La mission « Outre-mer », dont les crédits pour 2016 seront inférieurs de 44 millions d'euros au plafond triennal fixé dans la loi de programmation des finances publiques, participe donc de manière substantielle à l'effort de modération des dépenses publiques, malgré l'importance des besoins des territoires ultramarins.

D. LA DIMINUTION DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT DU MINISTÈRE DES OUTRE-MER

En 2013, le ministère de l'intérieur a transféré au ministère des outre-mer une partie de ses crédits de fonctionnement, qui était jusqu'alors intégralement supportés 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 direction générale des 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 prises en charge par le ministère de l'intérieur.

Pour la deuxième année consécutive, les crédits de fonctionnement du ministère des Outre-mer connaissent une diminution sensible (- 11 % en 2016 après une baisse de 5 % en 2015). Ils s'élèveront à 2,44 millions d'euros en AE comme en CP, contre 2,75 millions d'euros en 2015.

II. UNE MISSION MAJORITAIREMENT COMPOSÉE DE DÉPENSES D'INTERVENTION

La mission « Outre-mer » visant à réduire les handicaps structurels dont souffrent les territoires ultramarins, ses crédits sont logiquement composés, pour l'essentiel, de dépenses de titre 6 (intervention).

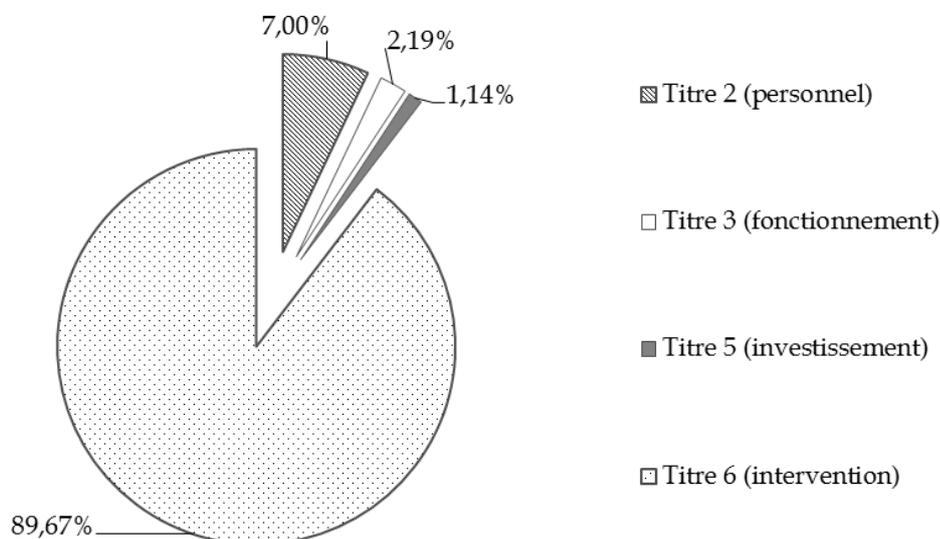
L'ensemble des dépenses de personnel (titre 2) de la présente mission est imputé sur l'action 02 « Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle » du programme 138 « Emploi outre-mer ». Ces dépenses correspondent essentiellement aux rémunérations des militaires et des volontaires participant au service militaire adapté (SMA). 5 309 équivalents temps plein travaillé (ETPT) seront rémunérés sur ces crédits en 2016, pour un montant de 144,5 millions d'euros (7 % des CP de la mission).

Les dépenses d'intervention (titre 6) représentent 89,7 % des CP de la mission. 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, représentent une part significative des crédits de la mission (53,4 % du total des CP).**

Les dépenses de fonctionnement (2,2 % 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 (1,1 % 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 2016

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)

Action	AE					CP				
	LFI 2014	LFI 2015	PLF 2016	évolution par rapport à 2015 (%)	évolution par rapport à 2015 (volume)	LFI 2014	LFI 2015	PLF 2016	évolution par rapport à 2015 (%)	évolution par rapport à 2015 (volume)
1	1 154,7	1 136,2	1 111,2	- 2,2 %	- 25,0	1 147,2	1 136,7	1 111,0	- 2,3 %	- 25,7
2	244,7	252,9	247,4	- 2,2 %	- 5,5	235,9	239,2	248,0	3,7 %	8,8
3	2,9	2,7	2,4	- 10,9 %	- 0,3	2,9	2,7	2,4	- 10,9 %	- 0,3
Total	1 402,4	1 391,9	1 361,1	- 2,2 %	- 30,8	1 386,1	1 378,6	1 361,4	- 1,3 %	- 17,3

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

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.**

Cette situation défavorable résulte de difficultés structurelles liées à la situation géographique de ces territoires ainsi qu'à la faiblesse de leurs marchés locaux. 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. **Les crédits de ce programme connaissent une baisse tant en AE (- 2,2 %) qu'en CP (- 1,3 %) entre le présent projet de loi de finances et la loi de finances pour 2015.**

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

Le programme 123 « Conditions de vie outre-mer » vise principalement à **financer les actions en faveur de l'accès au logement, de l'aménagement des territoires et de la mise en œuvre du principe de continuité territoriale.**

Répartition des crédits entre les actions du programme 123

(en millions d'euros)

Action	AE					CP				
	LFI 2014	LFI 2015	PLF 2016	évolution par rapport à 2015 (%)	évolution par rapport à 2015 (volume)	LFI 2014	LFI 2015	PLF 2016	évolution par rapport à 2015 (%)	évolution par rapport à 2015 (volume)
1	272,8	247,7	247,6	0,0 %	- 0,1	243,5	243,7	234,7	- 3,7 %	- 9,0
2	145,4	142,9	144,2	0,9 %	1,3	164,1	170,7	176,7	3,5 %	6,0
3	51,5	41,2	42,5	3,2 %	1,3	51,5	41,2	43,2	5,1 %	2,1
4	6,8	9,0	17,8	98,0 %	8,8	6,8	9,0	17,8	98,0 %	8,8
6	186,1	191,7	199,0	3,8 %	7,3	171,3	182,7	189,1	3,5 %	6,4
7		1,0	1,0	0,0 %	0,0	1,9	1,0	1,0	0,0 %	0,0
8	50,0	39,3	40,0	1,8 %	0,7	25,5	25,7	27,9	8,2 %	2,1
9	28,3	28,3	26,6	- 6,1 %	- 1,7	6,9	9,6	11,7	21,2 %	2,0
Total	742,7	701,0	718,6	2,5 %	17,6	671,5	683,5	702,0	2,7 %	18,4

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

¹ Rapport d'information n° 628 (2012-2013) d'Éric Doligé et de Serge Larcher, fait au nom de la commission des affaires économiques et de la délégation sénatoriale à l'outre-mer, déposé le 5 juin 2013.

Les crédits du programme 123 « Conditions de vie outre-mer » sont en hausse tant en AE (+ 2,5 %, soit une augmentation de 17,6 millions d'euros) qu'en CP (+ 2,7 %, soit une augmentation de 18,4 millions d'euros).

La principale augmentation concerne l'action 04 « Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports » dont les crédits progressent de 98 % en AE comme en CP. Cette hausse résulte principalement de **la participation de l'État au financement du régime de solidarité territorial de Polynésie française** (cf. *infra*).

IV. LA DÉFISCALISATION, INSTRUMENT PRIVILÉGIÉ DE L'INTERVENTION EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT DES OUTRE-MER

A. UNE DÉPENSE FISCALE S'ÉLEVANT À PRÈS DE 4 MILLIARDS D'EUROS EN 2016

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

**Coût des principales dépenses fiscales sur impôts d'État rattachées à la mission
« Outre-mer »**

(en millions d'euros)

Dispositif	Base légale	Impôt concerné	Chiffrage initial pour 2014	Chiffrage actualisé pour 2014	Chiffrage pour 2015	Chiffrage pour 2016
Taux de TVA minoré	Art. 296 du code général des impôts (CGI)	TVA	1 260	1 270	1 340	1 370
Défiscalisation des investissements productifs	Art. 199 <i>undecies</i> B du CGI	IR	380	310	300	300
Défiscalisation des investissements en matière de logement	Art. 199 <i>undecies</i> A et 199 <i>undecies</i> D du CGI	IR	235	220	185	150
Défiscalisation dans le logement social	Art. 199 <i>undecies</i> C	IR	nc	280	205	nc
Réduction du barème de l'impôt sur le revenu	Art. 197-I-3 du CGI	IR	310	320	380	380
Défiscalisation des investissements productifs	Art. 217 <i>undecies</i> et 217 <i>duodecies</i> du CGI	IS	190	175	170	nc
Exonération de certains produits et matières premières ainsi que des produits pétroliers	Art. 295 du CGI	TVA	180	195	180	180
TVA dite « non perçue récupérable »	Art. 295 A du CGI	TVA	100	100	100	100
Exclusion du champ d'application de la TICPE	Art. 267 du code des douanes	TICPE	800	750	828	866
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			475	148	161	524
Total (en estimant constants, en 2016, le coût des dispositifs non chiffrés)			3 930	3 768	3 849	3 870

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

L'effort fiscal en faveur de l'outre-mer connaît une hausse en 2016 d'environ 21 millions d'euros par rapport à la loi de finances pour 2015.

La montée en puissance des crédits d'impôts prévus aux articles 244 *quater* W (investissements productifs) et 244 *quater* X (logement social) du code général des impôts créés par l'article 21 de la loi de finances pour 2014¹ et entrés en vigueur au 1^{er} janvier 2015, compte tenu du délai pris par les travaux d'analyse menés par la Commission européenne de leur conformité avec le droit communautaire, souligne l'intérêt de ces deux dispositifs.

S'agissant du dispositif prévu à l'article 244 *quater* W, sur les huit premiers mois de l'année 2015, 42 demandes d'agrément ont été déposées, pour un montant de 546,8 millions d'euros.

¹ Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

**Demandes d'agrément déposées au cours des huit premiers mois de 2015
pour le bénéfice du crédit d'impôt prévu à l'article 244 *quater* W
du code général des impôts (investissements productifs)**

Secteur d'investissement	Nombre de demandes déposées	Montant du projet d'investissement
Guadeloupe		
Agriculture	1	6 306 566
Audiovisuel	1	22 075 769
Bâtiment et TP	1	3 185 494
Hôtellerie rénovation	1	7 019 239
Industrie	1	3 441 070
Transports	1	17 355 044
Total	6	59 383 182
Guyane		
Imprimerie	1	3 515 345
Énergies	1	49 368 000
Total	2	52 883 345
Martinique		
Bâtiment et TP	1	10 157 097
Concession de services publics	1	101 692
Énergies	1	165 530 000
Hôtellerie construction	2	24 506 297
Hôtellerie construction	2	10 455 791
Total	7	210 750 877
Mayotte		
Bâtiment et TP	2	5 428 887
Logement intermédiaire	2	10 296 403
Transports	1	119 797
Total	5	15 845 087
La Réunion		
Bâtiment et TP	4	23 392 932
Hôtellerie construction	1	5 559 845
Hôtellerie construction	7	28 266 785
Télécommunications	2	35 726 729
Transports	8	115 020 525
Total	22	207 966 816
Total 244 <i>quater</i> W	42	546 829 307

Source : réponse au questionnaire budgétaire

S'agissant du dispositif prévu à l'article 244 *quater* X, quatre demandes d'agrément ont été déposées, pour un montant de 71,7 millions d'euros.

**Demandes d'agrément déposées au cours des huit premiers mois de 2015
pour le bénéfice du crédit d'impôt prévu à l'article 244 *quater* X
du code général des impôts (logement social)**

Secteur d'investissement	Nombre de demandes déposées	Montant du projet d'investissement
Guadeloupe		
Logement social	2	51 482 686
Total	2	51 482 686
La Réunion		
Logement social	2	20 252 559
Total	2	20 252 559
Total 244 <i>quater</i> X	4	71 735 245

Source : réponse au questionnaire budgétaire

**B. DES DISPOSITIFS DE SOUTIEN AUX INVESTISSEMENTS PRODUCTIFS
ET DANS LE SECTEUR DU LOGEMENT PÉRENNISÉS JUSQU'AU
31 DÉCEMBRE 2017, MAIS DONT LA PROROGATION DOIT D'ORES ET
DÉJÀ ÊTRE ENVISAGÉE**

L'article 43 du présent projet de loi de finances prévoit l'aménagement du terme des dispositifs de défiscalisation prévus aux articles 199 *undecies* B (réduction d'impôt sur le revenu due au titre des investissements productifs), 199 *undecies* C (réduction d'impôt sur le revenu due au titre des investissements dans le logement social), 217 *undecies* (déduction d'impôt sur les sociétés due au titre des investissements productifs), 244 *quater* W (crédit d'impôt en faveur des entreprises réalisant des investissements productifs dans les départements d'outre-mer) et 244 *quater* X (crédit d'impôt bénéficiant aux organismes de logement social) du code général des impôts.

En effet, compte tenu des délais de réalisation de certains investissements, le fait générateur des avantages fiscaux prévus à ces articles est susceptible d'intervenir après leur date d'échéance fixée au 31 décembre 2017. Le maintien de la situation actuelle pourrait donc se traduire par une diminution du nombre d'opérations enclenchées dès 2016.

Les aménagements prévus à l'article 43 précité apparaissent par conséquent opportuns dans la mesure où ils permettront un maintien du niveau des investissements jusqu'au 31 décembre 2017. Pour autant, cet article, qui ne prévoit pas de prorogation de ces dispositifs, ne règle pas la question de l'après 2017.

Le ministère des outre-mer a indiqué à vos rapporteurs spéciaux qu'une réflexion serait menée au cours du premier semestre 2016 sur les modalités de prorogation des dispositifs de défiscalisation. Celle-ci devrait intervenir dans le cadre du projet de loi de finances pour 2017.

Vos rapporteurs spéciaux estiment que, **compte tenu de l'importance des dispositifs de défiscalisation pour le développement des économies des outre-mer, des pistes devront être rapidement proposées afin de sécuriser les entreprises ultramarines. Ces propositions devront notamment prendre en compte la situation spécifique des collectivités à autonomie fiscale qui ne bénéficient pas des crédits d'impôts prévus aux articles 244 *quater* W et 244 *quater* X du code général des impôts.**

C. DES PROCÉDURES D'AGRÈMENT LONGUES ET COMPLEXES QU'IL CONVIENDRAIT DE RÉFORMER

La procédure d'agrément des investissements ouvrant droit à un avantage fiscal outre-mer dépend de la nature et du montant de l'opération concernée (cf. encadré ci-dessous).

La procédure d'agrément des investissements ouvrant droit à un avantage fiscal outre-mer

S'agissant des **investissements dans le domaine productif**, l'avantage fiscal est soumis à un agrément préalable du ministre du budget, après avis du ministre de l'outre-mer **lorsque le montant des investissements par programme est supérieur à un million d'euros dans le cadre d'un investissement direct ou à 250 000 euros dans le cadre d'un investissement financé et donné en location par un tiers.**

En outre, l'agrément préalable de l'administration fiscale est requis **dès le premier euro pour les investissements réalisés dans les secteurs des transports, la navigation de plaisance, l'agriculture, la pêche maritime et l'aquaculture, l'industrie charbonnière et la sidérurgie, la construction navale, les fibres synthétiques, l'industrie automobile, la rénovation et la réhabilitation d'hôtel, de résidences de tourisme et de villages de vacances classés.**

Les investissements qui sont nécessaires à l'exploitation d'une concession de service public local à caractère industriel ou commercial sont également soumis à un agrément au premier euro.

Dans le secteur du logement social, les projets de moins de 2 millions d'euros ne nécessitent pas d'agrément, à l'exception des opérations réalisées par des sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés.

Lorsque le montant du programme d'investissement est compris **entre 2 et 20 millions d'euros**, l'agrément est octroyé par la **direction régionale des finances publiques du département** dans lequel les logements sont réalisés. Au-delà de 20 millions d'euros, l'agrément est délivré par le **ministre du budget** après avis du **ministre des outre-mer** chargé de se prononcer sur les aspects économiques et environnementaux du projet.

Conformément aux dispositions de l'article 1649 *nonies* du code général des impôts, toute demande d'agrément auquel est subordonnée l'application d'un régime fiscal particulier doit être déposée préalablement à la réalisation de l'opération qui la motive. Dans le cas contraire, la demande d'agrément est irrecevable, car frappée de forclusion et aucune aide ne peut être accordée.

L'agrément est accordé si le programme présente un **intérêt économique** pour le département, s'il **s'intègre dans la politique d'aménagement du territoire et de l'environnement et s'il garantit la protection des investisseurs et des tiers**. En outre, **l'un des buts principaux de l'investissement doit être la création ou le maintien d'emplois dans le département où il est réalisé**.

L'impact des projets d'investissement sur l'emploi est systématiquement vérifié lors de l'instruction des demandes et fait l'objet d'un suivi annuel après l'agrément et la réalisation du projet d'investissement, pendant la durée légale minimale d'exploitation des investissements.

Le contrôle du respect de la condition légale d'octroi de l'agrément relative à l'emploi s'effectue au travers des engagements que souscrivent les bénéficiaires d'agréments fiscaux et qui sont repris dans les décisions d'agrément.

En outre, les investissements ne doivent pas porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation ou constituer une menace pour l'ordre public ou laisser présumer l'existence de blanchiment d'argent. Ils doivent s'intégrer dans la politique de développement durable du territoire dans lequel ils sont réalisés.

Les bénéficiaires de l'agrément doivent respecter leurs obligations fiscales et sociales. Ils doivent s'engager à autoriser la vérification sur place des modalités de réalisation et d'exploitation des investissements aidés.

Par ailleurs, une commission consultative interministérielle, centrale ou locale, peut être saisie par l'investisseur lorsque l'administration envisage un refus d'agrément.

Enfin, l'organe exécutif des collectivités d'outre-mer compétent en matière de développement économique doit être tenu informé des opérations réalisées sur son territoire.

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Dans un rapport de 2013¹, nos collègues Éric Doligé et Serge Larcher rappelaient que *« de l'avis général des acteurs économiques, la procédure conduite au niveau central est trop longue et entraîne souvent un différé de la réalisation de l'investissement qui peut être préjudiciable à sa pertinence économique »*.

¹ Rapport d'information n° 628 (2012-2013) d'Éric Doligé et de Serge Larcher, fait au nom de la commission des affaires économiques et de la délégation sénatoriale à l'outre-mer, déposé le 5 juin 2013.

Ce constat a pu être vérifié à de nombreuses reprises dans le cadre des travaux menés par la délégation sénatoriale à l'outre-mer. Les raisons de ces délais sont connues et n'ont pas évolué depuis 2013 : demandes d'informations complémentaires répétées intervenant peu de temps avant l'expiration du délai, ce qui a pour effet d'interrompre et de relancer ce délai, intervention de différents acteurs dans la procédure (préfecture, ARCEP, DGOM, etc.), marge d'interprétation des textes, s'agissant par exemple de l'intérêt économique de l'investissement, etc.

Vos rapporteurs spéciaux se félicitent de l'annonce faite le 15 octobre 2015 de la constitution d'un groupe de travail sur ce sujet s'agissant des opérations réalisées dans le secteur du logement social. **Ils estiment cependant nécessaire d'élargir son champ de compétence à l'ensemble des investissements ouvrant droit à un avantage fiscal outre-mer, la durée et la complexité des procédures d'agrément pouvant conduire à l'abandon de certains projets par les investisseurs.**

V. UN EFFORT BUDGÉTAIRE ET FINANCIER GLOBAL DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES OUTRE-MER S'ÉLEVANT À PLUS DE 18 MILLIARDS D'EUROS EN 2016

Selon le document de politique transversale « Outre-mer », l'effort financier de l'État en faveur des outre-mer atteindra en 2016 **14,5 milliards d'euros en AE** (+ 400 millions d'euros par rapport à 2015) et **14,6 milliards d'euros en CP** (+ 500 millions d'euros par rapport à 2015).

La hausse constatée en AE résulte pour l'essentiel d'une modification de périmètre du programme 109 « Aide à l'accès au logement » (550 millions d'euros) qui financera, à compter du 1^{er} janvier 2016, l'allocation de logement familiale jusqu'à présent versée par la sécurité sociale.

En prenant en compte les dépenses fiscales, l'effort total de l'État pour les outre-mer s'élèvera en 2016 à 18,4 milliards d'euros en AE et à 18,6 milliards d'euros en CP.

85 programmes relevant de 27 missions concourront à la mise en œuvre de la politique transversale de l'État dans les outre-mer.

Montant des AE par mission du budget général consacrées à l'outre-mer

	AE		Évolution	Part dans l'effort total
	2015	2016		
Mission Action extérieure de l'État	3 668 870	3 668 870	0,00 %	0,03%
Mission Administration générale et territoriale de l'État	176 041 253	164 924 069	- 6,30 %	1,14%
Mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	168 532 920	164 692 015	- 2,30 %	1,14%
Mission Aide publique au développement	1 500 000	1 500 000	0,00 %	0,01%
Mission Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	3 412 090	3 493 250	2,40 %	0,02%
Mission Conseil et contrôle de l'État	25 441 835	26 563 390	4,40 %	0,18%
Budget annexe Contrôle et exploitation aériens	130 908 608	135 994 152	3,90 %	0,94%
Mission Culture	33 256 951	32 939 377	- 1,00 %	0,23%
Mission Médias, livre et industries culturelles	740 303	853 524	15,30 %	0,01%
Mission Défense	807 529 239	735 677 582	- 8,90 %	5,08%
Mission Écologie, développement et mobilité durables	196 814 344	207 669 411	5,50 %	1,43%
Mission Économie	44 875 352	39 113 242	- 12,80 %	0,27%
Mission Enseignement scolaire	4 693 328 269	4 742 096 542	1,00 %	32,73%
Mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines	364 189 430	360 938 890	- 0,90 %	2,49%
Mission Immigration, asile et intégration	8 453 455	7 793 456	- 7,80 %	0,05%
Mission Justice	485 387 516	424 104 832	- 12,60 %	2,93%
Mission Outre-mer	2 092 815 256	2 079 627 227	- 0,60 %	14,35%
Mission Politique des territoires	20 117 891	20 066 564	- 0,30 %	0,14%
Mission Recherche et enseignement supérieur	566 453 006	570 301 399	0,70 %	3,94%
Mission Relations avec les Collectivités territoriales	1 952 105 770	1 872 907 611	- 4,10 %	12,93%
Mission Santé	80 433 429	86 114 489	7,10 %	0,59%
Mission Sécurités	1 020 950 295	1 012 691 695	- 0,80 %	6,99%
Mission Solidarité, insertion et égalité des chances	457 108 676	454 752 978	- 0,50 %	3,14%
Mission Sport, jeunesse et vie associative	9 962 522	8 023 052	- 19,50 %	0,06%
Mission Travail et emploi	525 800 510	511 718 118	- 2,70 %	3,53%
Mission Égalité des territoires, logement et ville	252 362 642	821 243 793	225,40 %	5,67%
Mission Engagement financier de l'État	776 800	631 000	- 18,80 %	0,00%
Total	14 122 967 234	14 490 100 527	2,60 %	100,00%

Source : document de politique transversale « Outre-mer »

Les missions « Enseignement scolaire », « Outre-mer », « Relations avec les collectivités territoriales », « Sécurités » et « Égalité des territoires », « logement et ville » contribuent à près des trois quarts à l'effort total.

Répartition par nature des crédits consacrés aux outre-mer

	Exécution 2014	LFI 2015	PLF 2016	Part dans le total
Titre 2	7 258 174 439	7 271 763 802	7 343 609 454	51 %
Titre 3	1 009 334 126	952 319 178	932 296 948	6 %
Titre 5	260 303 619	339 251 948	168 466 804	1 %
Titre 6	5 691 419 650	5 559 632 306	6 045 727 321	42 %
Hors T2	6 961 057 396	6 851 203 432	7 146 491 073	49 %
Total	14 219 231 835	14 122 967 234	14 490 100 527	100 %

Source : document de politique transversale « Outre-mer »

Plus de la moitié des dépenses en faveur des outre-mer est constituée de crédits de personnel (51 %).

Ainsi, au 31 décembre 2014, la fonction publique d'État en outre-mer comptait 99 639 EPT (+ 0,1 % par rapport à 2013), dont près de 60 % (58 530 ETP) étaient issus de l'éducation nationale.

Répartition des ETP en outre-mer par mission

(en ETP)

Mission Enseignement scolaire	58 530
Mission Sécurités	11 242
Mission Défense	7 963
Mission Outre-mer	5 235
Mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines	4 232
Mission Justice	3 969
Mission Écologie, développement et mobilité durables	2 555
Mission Administration générale et territoriale de l'État	2 054
Mission Recherche et enseignement supérieur	741
Mission Solidarité, insertion et égalité des chances	433
Autres missions	2 685
Total	99 639

Source : document de politique transversale « Outre-mer »

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

I. LE SOUTIEN AUX ÉCONOMIES ULTRAMARINES

A. LA RÉFORME DU DISPOSITIF DES EXONÉRATIONS DE CHARGES SOCIALES

1. Un dispositif qui a déjà fait l'objet d'une importante réforme en loi de finances pour 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. Prévu à l'article L. 752-3-2 du code de la sécurité sociale, il **visé à réduire le coût du travail afin de favoriser le développement de l'emploi dans ces territoires.**

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 » (1,1 milliard d'euros).

Il repose sur un mécanisme prenant en compte **trois facteurs : la taille de l'entreprise, son secteur d'activité et son éligibilité ou non au crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE).**

L'exonération dépend en outre de la rémunération du salarié. **Trois niveaux** sont ainsi fixés : un « **seuil** » au-delà duquel l'exonération n'est plus totale mais dont le montant est fixe, un « **palier** » à partir duquel l'exonération est dégressive et un « **plafond** » au-delà duquel il n'y a plus d'exonération.

L'article 130 de la loi de finances pour 2014 a procédé à un recentrage de ce dispositif sur les bas salaires en modifiant les seuils pour les entreprises bénéficiant du CICE (les exonérations des autres entreprises n'ont pas été modifiées), selon les modalités détaillées dans le tableau ci-dessous.

Modifications des modalités de calcul de l'exonération intervenue en 2014

(en multiples du SMIC)

	Entreprises de moins de 11 salariés		Entreprises bénéficiant du droit commun		Entreprises du secteur renforcé	
	Avant 2014	2014	Avant 2014	2014	Avant 2014	2014
Seuil en-deçà duquel l'exonération est totale	1,4	1,4	1,4	1,4	1,6	1,6
Seuils entre lesquels l'exonération est fixe (seuil)	1,4 - 2,2	1,4 - 1,8	(exonération immédiatement dégressive)	(exonération immédiatement dégressive)	1,6 - 2,5	1,6 - 2
Seuils entre lesquels l'exonération est dégressive (palier)	2,2 - 3,8	2,2 - 2,8	1,4 - 3,8	1,4 - 2,6	2,5 - 4,5	2 - 3
Seuil à partir duquel il n'y a plus d'exonération (plafond)	3,8	2,8	3,8	2,6	4,5	3

Source : commission des finances du Sénat

L'article 9 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 actuellement en discussion prévoit une nouvelle réforme de ce dispositif (cf. tableau ci-après). Cette réforme fait suite aux conclusions de la mission conduite par l'inspection générale des finances et l'inspection générale des affaires sociales en juin 2015 qui soulignait le coût de ce dispositif ainsi que la dilution de l'aide pouvant concerner des niveaux de rémunération élevés (jusqu'à 6 560 euros bruts).

L'étude d'impact de cet article précise que la mesure proposée vise à « *abaisser les niveaux de rémunération à partir desquels l'exonération n'est plus totale pour l'ensemble des entreprises ne faisant pas partie des secteurs et des zones prioritaire et à réduire les plafonds de rémunération à partir desquels l'exonération cesse pour ces entreprises* ».

Au total, l'effort serait donc concentré sur les salaires dont les niveaux sont proches du SMIC qui concernent la majorité des salariés ultramarins (61 % des salariés ont une rémunération inférieure ou égale à 1,4 SMIC et 76 % inférieure ou égale à 1,6 SMIC).

**Réforme prévue par l'article 9 du projet de loi de financement
 de la sécurité sociale 2016**

(en multiples du SMIC)

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

Source : étude d'impact de l'article 9 du PLFSS 2016

Cette mesure devrait permettre une économie de près de 75 millions d'euros. Toutefois, après la réforme intervenue en 2014, cette mesure est perçue par de nombreuses organisations socio-professionnelles comme un « coup de rabot » supplémentaire, alors que la situation de l'emploi dans les outre-mer demeure dégradée.

2. Une mesure qui serait compensée par la montée en charge du pacte de responsabilité et par la mise en place de dispositifs spécifiques aux outre-mer

Dans le cadre du pacte de responsabilité, différentes mesures ont été prises ayant également vocation à s'appliquer aux entreprises situées dans les territoires ultramarins.

Celles-ci bénéficient ainsi depuis le 1^{er} janvier 2015 de la baisse de 1,8 point des cotisations employeurs famille pour les salaires compris entre 1 SMIC et 1,6 SMIC ainsi que de l'allègement de cotisations sociales en faveur des indépendants.

Par ailleurs, à compter du 1^{er} janvier 2016, **la réduction des cotisations employeurs famille sera étendue aux salaires atteignant 3,6 SMIC.**

Il convient en outre de rappeler que l'article 65 de la loi de finances pour 2015 a prévu que les entreprises situées dans les départements d'outre-mer, qui pouvaient déjà prétendre au bénéfice du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) dans les conditions de droit commun, bénéficient d'un **taux majoré** porté de 6 % à 7,5 % en 2016 pour les rémunérations versées en 2015. Ce taux sera porté à 9 % en 2017 pour les rémunérations versées en 2016.

Le gain global de cette mesure pour les entreprises en bénéficiant était estimé à 145 millions d'euros la première année et à 230 millions d'euros ensuite.

Enfin, il est prévu d'augmenter le « plafond » de rémunération à partir duquel l'exonération cesse, qui passerait de 3 SMIC à 3,5 SMIC, pour les entreprises des secteurs « renforcés » (tourisme, agroalimentaire, hôtellerie, etc.) éligibles au CICE (équivalent CICE à 12 %).

Pour autant, après deux réformes importantes, vos rapporteurs spéciaux appellent à une stabilisation du dispositif des exonérations de charges afin de ne pas décourager les entreprises ultramarines de recruter faute d'une visibilité suffisante sur l'évolution de leur masse salariale.

3. Une sous-dotation récurrente alimentant une « 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 2014, à 143,3 millions d'euros, contre 75,5 millions d'euros fin 2013.

Si vos rapporteurs spéciaux sont conscients que l'évaluation des crédits nécessaires dépend de la justesse de l'évaluation par les organismes de sécurité sociale de leurs besoins, ils constatent cependant que les crédits destinés à la compensation des exonérations de charges sociales outre-mer sont quasi systématiquement inférieurs aux besoins exprimés *in fine* par les organismes.

Ainsi, pour 2014, 1,05 milliard d'euros en AE et en CP avaient été inscrits au titre de cette action après déduction de la réserve de précaution. Cette dotation a cependant dû être abondée en cours de gestion pour prendre en compte l'évolution des besoins exprimés par les caisses en cours d'exercice. Un versement exceptionnel complémentaire auprès de l'ACOSS a ainsi été opéré fin 2014 pour un montant de 69,1 millions d'euros en CP, dont :

- 53,8 millions d'euros au titre du dégel de la réserve de précaution ;
- 14,9 millions d'euros par redéploiements internes au sein du programme ;
- 425 924 euros de reliquat après dernière facturation par la Caisse de Prévoyance Sociale (CPS) de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Les versements de l'État n'ont cependant pas permis d'empêcher la formation d'une dette au titre de l'année 2014 s'élevant à 67,8 millions d'euros, portant ainsi la dette cumulée à 143,3 millions d'euros.

Son montant devrait en outre progresser en 2015. En effet, au 1^{er} août 2015, les prévisions de dépenses des organismes de sécurité sociale s'élevaient à 1,13 milliard d'euros. Or, après réserve gouvernementale, le montant dédié à cette ligne budgétaire ne s'élevait qu'à 1,04 milliard d'euros.

Si la réforme prévue en 2016 du dispositif des exonérations de charges devrait se traduire par une réduction de son coût, le montant des CP prévu dans le projet de loi de finances ne devrait pas permettre une réduction du montant de la dette auprès des organismes de sécurité sociale.

B. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS DESTINÉS AUX MESURES DE SOUTIEN AUX ENTREPRISES

La sous-action « Mesures de soutien aux entreprises » de l'action 01 du programme 138 comprend les crédits destinés à l'aide au fret et aux autres mesures en faveur des entreprises.

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 départements d'outre-mer, 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).

Les autres mesures en faveurs des entreprises rassemblent différents dispositifs s'inscrivant dans le cadre du pacte de responsabilité et de solidarité en outre-mer. Elles sont notamment destinées à développer l'économie sociale et solidaire en partenariat avec la caisse des dépôts et consignations, à favoriser les primo recrutements dans les TPE et à développer les exportations.

Vos rapporteurs spéciaux prennent acte de l'augmentation des crédits alloués à ces différents dispositifs qui passeront de 6,5 millions d'euros à 9,67 millions en AE et de 7 millions d'euros à 9,4 millions d'euros en CP en 2016.

II. UN OBJECTIF DE 6 000 VOLONTAIRES DANS LE CADRE DU SERVICE MILITAIRE ADAPTÉ (SMA) QUI DEVRAIT ÊTRE ATTEINT EN 2017

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	2017
ETPT de volontaires	2 900	2 954	3 238	3 811	4 007	4 204	4 204	4 204	
Places de stages ouvertes dans l'année	2 900	3 000	4 100	4 850	5 300	5 500	5 700	5 800	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.

Vos rapporteurs se félicitent du maintien de l'objectif « SMA 6 000 », même si celui-ci ne sera atteint qu'en 2017 et non dès la fin de l'année 2016 comme cela était prévu initialement.

En effet, le SMA enregistre des résultats particulièrement encourageants dans un contexte où le taux de chômage des jeunes ultramarins est supérieur à 50 %. Ainsi, **en 2014, plus de trois volontaires sur quatre (77,4 %) ont obtenu un contrat de travail ou un stage qualifiant dans un dispositif de formation à l'issue de leur stage.** Le présent projet annuel de performance fixe une cible à 78 % pour 2017.

Vos rapporteurs spéciaux rappellent que **le service militaire volontaire (SMV), dont la mise en place avait été annoncée par le président de la République à la suite des attentats de janvier 2015, s'inspire du SMA.** Ce dispositif d'insertion professionnelle en faveur des jeunes âgés de 18 à 25 ans en difficulté devrait compter, à terme, sept centres pouvant accueillir jusqu'à 1 000 jeunes. Les premiers centres devraient ouvrir dans le courant de l'automne 2015.

Le SMA sera doté en 2016 de 51,6 millions d'euros en AE (- 9,1 millions d'euros par rapport au projet de loi de finances pour 2015) et

de 57,2 millions d'euros en CP (- 0,8 millions d'euros par rapport au projet de loi de finances pour 2015).

La baisse d'AE prévue résulte pour l'essentiel d'une diminution du montant des investissements qui seront lancés en 2016, **la plupart des investissements lourds ayant déjà été réalisés**. Les dépenses d'infrastructures concerneront pour l'essentiel des **opérations de réhabilitation et de remise aux normes**.

Ces opérations représenteront une dépense de 16,1 millions d'euros en AE contre 23,75 millions d'euros en 2015 (constructions de six bâtiments, dont un pôle de formation en Martinique, pour un montant de 3,94 millions d'euros, lancement de huit opérations de réhabilitation et d'extension de bâtiments destinés à l'accueil des volontaires en Guyane, Nouvelle-Calédonie, à Mayotte et en Polynésie française pour un montant de 8,29 millions d'euros, et mise en œuvre de cinq opérations de réhabilitation et de mise aux normes en Guyane, en Martinique et à Mayotte pour un montant de 3,83 millions d'euros).

III. LA FORMATION EN MOBILITÉ : DES DISPOSITIFS UTILES POUR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES OUTRE-MER

Compte tenu de leur taille et de leur éloignement à la métropole, les territoires ultramarins ne sont pas en mesure de proposer une offre de formation complète.

Or la part de la population de plus de quinze ans ne possédant aucun diplôme dans les territoires ultramarins est significativement supérieure à celle de l'hexagone (entre 35 et 50 % pour les départements d'outre-mer contre 17 % en métropole).

C'est pourquoi des dispositifs de formation en mobilité ont été mis en place dans les départements d'outre-mer ainsi qu'en Nouvelle-Calédonie et à Wallis-et-Futuna permettant de renforcer l'employabilité des jeunes et des travailleurs ultramarins.

En 2016, les crédits alloués à ces différents dispositifs seront stables par rapport à 2015 s'agissant des AE (41,9 millions d'euros, soit une hausse de 0,8 %) mais en forte progression s'agissant des CP (36,85 millions d'euros, soit une hausse de 20,6 %).

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.

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.

IV. DES TERRITOIRES CONFRONTÉS À UNE GRAVE CRISE DU LOGEMENT NÉCESSITANT D'IMPORTANTES INVESTISSEMENTS

A. UN NOMBRE DE LOGEMENTS FINANCÉS ET MIS EN CONSTRUCTION QUI NE CESSE DE DIMINUER DEPUIS 2013

La crise du logement outre-mer résulte de différents facteurs à la fois économiques, sociaux, démographiques et géographiques :

- des besoins très importants liés au rattrapage des retards actuels et aux effets d'une croissance démographique très forte dans certains départements et en moyenne supérieure à celle de la métropole ;
- un revenu moyen peu élevé reflétant une forte proportion de bas salaires et un taux de chômage très élevé ;
- des disponibilités foncières limitées ;
- un parc de logements insalubres ou sous-équipés qui demeure très important.

Pourtant, **malgré l'importance des besoins annuels**, compris entre 21 000 et 24 000, dont près de 11 600 de logements sociaux et en accession, **le nombre de logements sociaux et très sociaux financés et mis en chantier ne cesse de diminuer depuis 2013 (cf. tableau ci-dessous).**

Logements financés, mis en chantier et livrés dans les départements d'outre-mer et à Saint-Martin entre 2010 et 2014

Années	2010			2011			2012			2013			2014			Moyenne 2010-2014		
	Financés	Mis en chantier	Livrés	Financés	Mis en chantier	Livrés												
LLS	3 606	3 024	1 980	3 664	4 244	2 283	4 018	3 282	2 836	3 334	3 210	3 492	3 183	2 060	4 304	3 561	3 164	2 979
LLTS	1 622	1 581	1 010	2 486	1 850	1 066	2 771	2 072	1 640	2 743	2 450	1 733	2 308	1 856	1 950	2 386	1 962	1 480
Total	5 228	4 605	2 990	6 150	6 094	3 349	6 789	5 354	4 476	6 077	5 660	5 225	5 491	3 916	6 254	5 947	5 126	4 459

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Par ailleurs, en dépit d'objectifs ambitieux de production de logements fixés en loi de finances pour 2014 (+ 18 % entre le projet de loi de finances pour 2013 et le projet de loi de finances pour 2014), les taux de réalisation apparaissent décevants (87 % au total).

Objectifs et réalisations de productions de logements

Produits	PLF 2013	PLF 2014	Écart PLF 2014/PLF 2013 en %	Réalisé en 2014	% du réalisé en 2014 par rapport au PLF 2014
Logement locatif social (LLS)	1 400	4 840	+ 245 %	3 183	65 %
Logement locatif très social (LLTS)	1 600	2 850	+ 78 %	2 308	80 %
LLS/ LLTS défiscalisés	3 000	-		-	-
S/total LLS/LLTS	6 000	7 690	+ 28 %	5 491	71 %
Logements spécifiques (étudiants, EHPAD, urgence)	260	260	0 %	84	32 %
S/total locatif social	6 260	7 950	+ 26 %	5 575	70 %
Accession à la propriété (logement évolutif social, logement en accession social, logement en accession très social)	750	575	- 23 %	472	82 %
S/total Accession à la propriété	750	575	- 23 %	472	82 %
Accessibilité et habitabilité	1 500	1 700	+ 13 %	1 407	82 %
Subventions à l'amélioration des logements locatifs sociaux	1 500	1 600	+ 6 %	2 894	180 %
S/total Amélioration et réhabilitation	3 000	3 300	+ 10 %	4 301	130 %
Total général	10 010	11 825	+ 18 %	10 348	87 %

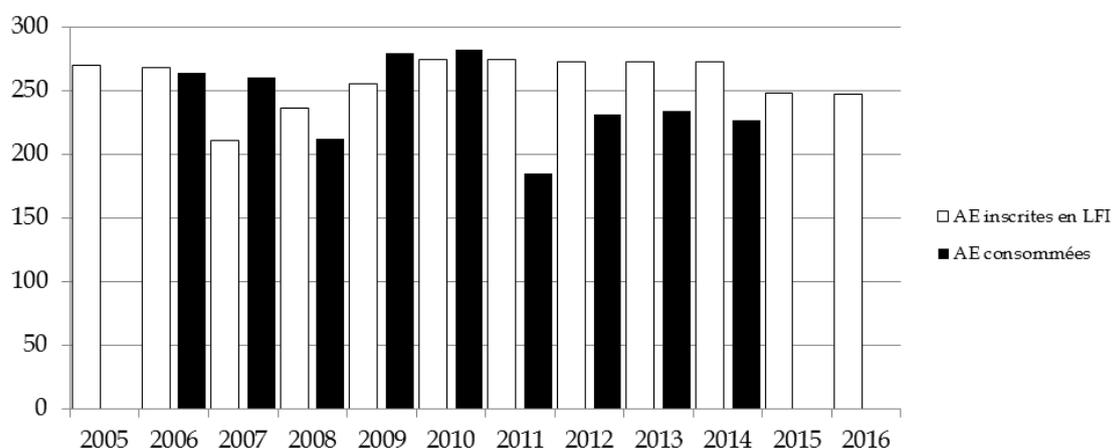
Source : réponse au questionnaire budgétaire

B. UNE ACTION DE L'ÉTAT PRÉSERVÉE EN 2016, MAIS QUI NE PERMETTRA PAS DE RÉPONDRE AUX IMPORTANTS BESOINS

La ligne budgétaire unique (LBU) sera dotée pour 2016 de 247,6 millions d'euros en AE (soit un montant quasi identique à celui de 2015) et de 234,67 millions d'euros en CP (- 3,7 %). Ces montants sont cohérents avec les montants exécutés en 2014 (226,4 millions d'euros en AE et 228,7 millions d'euros en CP).

Montant des autorisations d'engagement votées et consommées consacrés à la ligne budgétaire unique

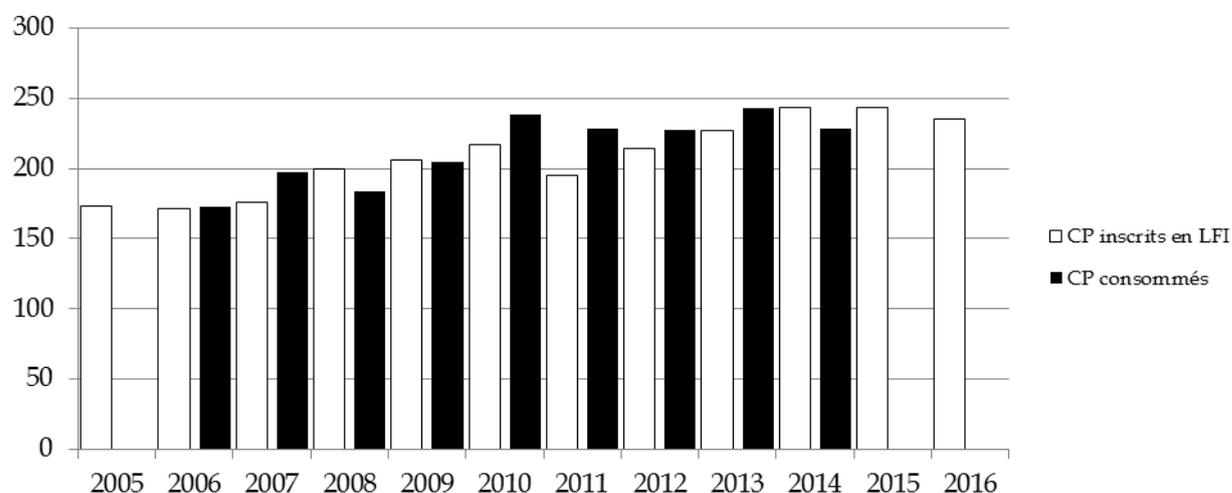
(en millions d'euros)



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

Montant des crédits de paiement votés et consommés consacrés à la ligne budgétaire unique

(en millions d'euros)



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

Si vos rapporteurs spéciaux se félicitent du maintien du niveau des AE consacrés à la LBU, ils s'inquiètent en revanche de la baisse prévue des CP, qui traduit notamment une diminution du nombre de logements sociaux financés et mis en chantiers (cf. *supra*).

À cet égard, le plan logement outre-mer 2015-2020, signé le 26 mars 2015 par les ministères des outre-mer et du logement, le secrétariat d'État à la politique de la ville ainsi que par treize partenaires : la caisse des dépôts et

consignations, l'agence française de développement (AFD), l'union sociale de l'habitat (USH), la Fédération des entreprises publiques locales (FEPL), l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), l'agence nationale pour l'habitat (Anah), la fédération des Pact, Habitat et développement, la fédération française du bâtiment, Action Logement, l'agence nationale pour l'information sur le logement (Anil), l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et EDF-SEI, **apparaît bienvenu.**

Ce plan décliné localement en accords territoriaux, poursuit **sept objectifs principaux** : libérer et ménager le foncier, construire des logements neufs de qualité, réhabiliter et améliorer le parc existant, maîtrise les coûts, développer les parcours résidentiels et l'accèsion sociale à la propriété, lutter contre l'habitat indigne et dégradé, engager la transition énergétique dans le secteur du bâtiment.

Vos rapporteurs spéciaux veilleront à ce que le niveau de crédits en AE dans un premier temps puis en CP ensuite soit en mesure d'accompagner le financement de ce plan.

Ils considèrent en outre que, compte tenu du caractère hétérogène des territoires, ces crédits devraient faire l'objet d'une répartition prenant davantage en compte les besoins de chacun d'entre eux.

Répartition par territoire des crédits de la ligne budgétaire unique inscrits en loi de finances initiale et consommés en 2014

(en euros)

	AE		CP	
	LFI	Consommation	LFI	Consommation
Guadeloupe et Saint-Martin	58 853 543	58 067 694	45 791 539	49 133 676
Guyane	31 731 219	28 778 930	31 854 983	36 381 095
Martinique	41 064 283	40 584 995	36 832 324	46 404 079
Réunion	90 676 887	89 394 860	87 203 017	86 637 659
Mayotte	18 959 658	8 935 504	11 402 591	9 435 198
Saint-Pierre-et-Miquelon	685 000	397 040	681 896	404 252
Unité opérationnelle centrale	600 000	199 636	600 000	310 336
Total distribué	242 570 590	226 358 658	214 366 350	228 706 295
Réserves	30 188 073		29 133 650	
Total	272 758 664	226 358 658	243 500 000	228 706 295

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Par ailleurs, l'augmentation des CP de la LBU entre 2011 et 2015 n'a pas permis d'éviter le retour à un niveau important des impayés de l'État vis-à-vis des bailleurs sociaux qui s'élevaient à 22,2 millions d'euros en 2014, contre 7,2 millions d'euros en 2011.

Vos rapporteurs spéciaux estiment par conséquent que la diminution des CP prévue pour 2016 obère les capacités de l'État à diminuer le montant des impayés de l'État à l'égard des bailleurs sociaux.

V. LE SOUTIEN AUX TERRITOIRES ULTRAMARINS

A. LA MONTÉE EN PUISSANCE PROGRESSIVE DE LA NOUVELLE « GÉNÉRATION » DES CONTRATS DE PLAN ÉTAT-RÉGIONS

L'action 02 « Aménagement du territoire » du programme 123 « Conditions de vie en outre-mer » rassemble pour l'essentiel les crédits destinés au financement de la politique contractuelle État-collectivités (contrats de plan État-régions pour les cinq départements d'outre-mer, contrats de développement pour Saint-Pierre-et-Miquelon, la Nouvelle-Calédonie, Saint-Martin et Wallis-et-Futuna, et contrats de projets pour la Polynésie française).

Elle comporte en outre **diverses actions destinées à financer des mesures spécifiques à certains territoires** (prévention des risques naturels, etc.) **ainsi que dans les domaines de la protection de l'environnement, de la préservation de la biodiversité et du développement économique.**

S'agissant des crédits destinés au financement des opérations contractualisées, il convient tout d'abord de rappeler que **la précédente génération de contrats de plan État-régions (CPER) est arrivée à échéance en 2013.**

Fin 2014, année de transition permettant d'achever les projets de la programmation 2007-2013, le taux d'engagement des CPER s'élevait à 92 % (contre 83 % en moyenne nationale).

La nouvelle génération de contrats de plan État-Région 2015-2020 vise plus spécifiquement à financer des opérations intervenant dans **six domaines :**

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 2016, à 137 millions d'euros en AE et à 161 millions d'euros en CP, soit une quasi stabilisation en AE et une augmentation de près de 4 % en CP.

42,5 millions d'euros en AE seront consacrés au financement des opérations mises en œuvre dans le cadre de la nouvelle génération de CPER, selon la répartition suivante. Les 57,5 millions d'euros en CP inscrits sur cette action permettront principalement de financer les opérations engagées au titre de la précédente génération.

Répartition par territoire des crédits consacrés aux contrats de plan

	AE	CP
Guadeloupe	5	9,1
Guyane	5,3	6,6
Martinique	4,5	7,7
La Réunion	14,2	13,9
Mayotte	13,5	20,2
Total	42,5	57,5

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

S'agissant des **contrats de projets et de développement dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie, 94,5 millions d'euros en AE et 103,1 millions d'euros en CP sont prévus au titre de l'exercice 2016.** Ces montants sont quasi stables pour les AE (- 0,2 million d'euros) et en légère augmentation pour les CP (+ 1,6 million d'euros). Ces crédits seront répartis de la manière suivante :

- Saint-Pierre-et-Miquelon : 1,4 million d'euros en AE et en CP au titre du contrat de développement 2015-2018 ;

- Nouvelle-Calédonie : 57,6 millions d'euros en AE et 65,4 millions en CP au titre des contrats de développement 2011-2015 prolongés jusqu'au 31 décembre 2016 ;

- Saint-Martin : 7,5 millions d'euros en AE et 5,7 millions d'euros en CP au titre du contrat de développement 2014-2020 ;

- Wallis-et-Futuna : 5,3 millions d'euros en AE et 5,1 millions d'euros en CP au titre du contrat de développement 2012-2016 ;

- Polynésie française : 22,7 millions d'euros en AE et 25,5 millions d'euros en CP au titre du nouveau contrat de projets signé le 9 mars 2015. Il est important de noter que, pour la seconde année consécutive, les crédits alloués en AE et en CP s'avèrent très inférieurs à ceux prévus contractuellement, soit 30 millions d'euros en AE et CP. Cette situation a déjà

conduit en 2015 à l'abandon de plusieurs opérations, notamment la construction d'un pôle de santé mentale, et devrait produire des conséquences similaires en 2016 si rien n'était fait en cours d'exercice pour réajuster les crédits en fonction des projets susceptibles d'être lancés.

B. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS EN FAVEUR DE LA COHÉSION SOCIALE ET DE L'ÉGALITÉ DES CHANCES ESSENTIELLEMENT LIÉE À LA PARTICIPATION DE L'ÉTAT AU FINANCEMENT DU RÉGIME DE SOLIDARITÉ TERRITORIAL DE POLYNÉSIE FRANÇAISE

L'action 4 du programme 123 vise à financer des opérations dans le domaine sanitaire et social (actions d'information et de prévention, de prise en charge des patients, d'amélioration de l'accès à l'offre de soins, en matière de protection sociale, etc.) et en matière culturelle, sportive et en faveur de la jeunesse (aide à la création ultramarine et à sa diffusion, soutien aux associations culturelles, organisation de manifestations, etc.).

Cette action sera dotée de 17,75 millions d'euros en AE comme en CP. **L'augmentation significative des crédits en faveur de cette action en 2016 (+ 98 % en AE et en CP) résulte pour l'essentiel d'une mesure de périmètre.**

En effet, conformément à la convention signée le 16 avril 2015 entre l'État et la Polynésie française, l'État s'est engagé à participer au financement du régime de solidarité territorial de Polynésie française à hauteur de 12 millions d'euros par an jusqu'en 2017 **dans le cadre de la réforme de ce dispositif.**

Le régime de solidarité territorial de Polynésie française

Depuis 1994, la Polynésie française bénéficie d'un système de protection sociale particulier, la Protection sociale généralisée (PSG). La PSG recouvre trois régimes : le régime général des salariés (RGS), le régime des non-salariés (RNS) et le régime de solidarité de la Polynésie française (RSPF), devenu régime de solidarité territorial (RST). Régime « résiduel », le RST vise à prendre en charge les personnes qui ne sont couvertes ni par les RGS ni par le RNS.

Jusqu'en 2007, date d'échéance de la dernière convention entre l'État et la Polynésie française, l'État a contribué au financement de ce régime. Depuis 2008, l'État ne contribue donc plus à l'équilibre du RST. Or, sous l'effet des difficultés économiques de la Polynésie et de la réduction de l'emploi salarié, le RST a vu sa situation financière se dégrader. Une mission d'appui sur le système de santé et de solidarité polynésien a été mise en place. Dans un rapport publié en juin 2014, la mission propose différentes mesures fiscales, budgétaires et organisationnelles destinées à assurer le redressement des finances du RST.

Afin de permettre l'accompagnement de ces mesures, à la demande du président de la Polynésie française, Édouard Fritch, et au titre du principe de solidarité nationale, l'État s'est engagé à contribuer au financement du régime de solidarité territorial de la Polynésie française.

La convention signée le 16 avril 2015 prévoit la participation de l'État à hauteur de 12 millions d'euros par an pendant trois ans. En contrepartie, la Polynésie française s'est engagée à mettre en œuvre des actions permettant le retour à l'équilibre financier du régime.

C. UNE HAUSSE EN TROMPE L'ŒIL DES DOTATIONS AUX COLLECTIVITÉS

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 2016, de 199 millions d'euros en AE et de 189 millions d'euros en CP.**

Ses crédits progressent de 3,8 % en AE et de 3,5 % en CP par rapport à 2015. Il convient cependant de noter que **cette augmentation résulte pour l'essentiel d'une mesure de périmètre**. En effet, la dotation globale de construction et d'équipement des collèges de Nouvelle-Calédonie (DGCEC), qui était jusqu'à présent inscrite sur le programme 122 « Concours spécifiques et administration » de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » est transférée sur le programme 123 à compter du 1^{er} janvier 2016. Cette dotation, qui évolue en fonction de la population scolarisée dans les collèges publics, bénéficiera de 12,2 millions d'euros en AE comme en CP.

Hors mesure de périmètre les crédits de l'action 06 diminuent de 4,7 millions d'euros (- 2,5 %) en AE et de 5,6 millions d'euros en CP (- 5,6 %) entre 2015 et 2016.

Les crédits de l'action 06 sont constitués à 71 % par l'aide à la reconversion de l'économie polynésienne (dotation globale de développement économique) dotée pour 2016 de 144,9 millions d'euros (- 2,8 %) en AE et 134,3 millions d'euros en CP (- 1,7 %). Cette dotation recouvre trois dispositifs :

- la dotation globale d'autonomie (80,4 millions d'euros en AE comme en CP contre 84,5 millions d'euros en AE et en CP en 2015). Cette dotation, versée directement à la Polynésie française, n'est plus indexée sur la dotation globale de fonctionnement depuis le 1^{er} janvier 2015, mais elle fait l'objet d'une modulation spécifique ;

- la dotation territoriale d'investissements versée aux communes (9 millions d'euros en AE et CP, soit un montant identique à 2015) ;

- la contractualisation sur les projets d'investissement prioritaires (51,3 millions d'euros en AE et 44,7 millions d'euros en CP soit un montant identique à celui de 2015 en AE et supérieur de 1,6 million d'euro en CP).

Après deux baisses consécutives de la dotation globale d'autonomie en 2014 et 2015, les parlementaires de la Polynésie française ont demandé au Gouvernement que cette dotation très symbolique liée à « l'après nucléaire » soit impérativement maintenue en 2016.

D. LE FONDS EXCEPTIONNEL D'INVESTISSEMENT : UNE DOTATION STABILISÉE, UN OBJECTIF DE 500 MILLIONS D'EUROS D'ICI 2017 INATTEIGNABLE

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, et énergies renouvelables et développement durable.

Depuis 2013, 108 opérations ont été sélectionnées pour un volume d'investissement s'élevant à 365 millions d'euros.

Crédits alloués au fonds exceptionnel d'investissement

(en millions d'euros)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
AE	165	40	10	17	50	50	40	40
CP	51	17	21,5	19	25,9	25,9	26,2	27,9
CP consommés	46	50,9	45,5	18,6	20,2	24,4	-	-

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

En 2016, les AE devraient être stables par rapport à 2015 et s'établir à 40 millions d'euros. En revanche, les CP continueront de croître, passant de 26,2 millions d'euros à 27,9 millions d'euros, en cohérence avec les niveaux de consommation constatés depuis 2012.

Si l'objectif de doter ce fonds de 500 millions d'euros d'ici 2017 fixé par le président de la République semble désormais inatteignable, vos rapporteurs spéciaux appellent au maintien de cet outil. En effet, dans le cadre de leur contrôle budgétaire sur ce dispositif, vos rapporteurs spéciaux ont constaté l'important effet de levier du FEI. Au cours d'un déplacement effectué par vos rapporteurs spéciaux à La Réunion en septembre 2015, plusieurs maires leur ont ainsi indiqué n'avoir pu mobiliser d'autres sources de financements pour la réalisation d'infrastructures (école, halle de marché, etc.) qu'en raison de la participation financière de l'État *via* le FEI, qui attestait de la qualité du projet.

E. 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).

Comme le montrent les tableaux ci-dessous, en 2014, 84 prêts bonifiés ont été accordés par l'AFD pour un montant d'engagements de 500 millions d'euros. Ces engagements ont contribué à un montant total d'investissement de 2,7 milliards d'euros.

Nombre et montants des bonifications autorisées et montant des engagements effectués par territoire

	Engagements	Nombre de concours octroyés	Bonification autorisée
Guadeloupe	78 870 000	10	5 540 663
Guyane	27 544 000	7	969 884
Martinique	129 779 000	22	5 458 687
Réunion	128 797 000	17	5 444 315
Mayotte	22 000 000	5	1 209 000
Saint-Pierre-et-Miquelon	0	0	0
Nouvelle-Calédonie	98 751 000	18	4 367 610
Wallis-et-Futuna	3 116 000	1	168 887
Polynésie française	11 197 001	4	752 301
Total	500 054 001	84	23 911 347

Source : réponse au questionnaire budgétaire

**Nombre et montants des bonifications autorisées
et montant des engagements effectués par bénéficiaire**

	Engagements	Nombre de concours octroyés	Bonification autorisée
Région/territoire	131 116 000	6	4 838 987
Département/province	50 000 000	3	1 940 500
EPCI	86 669 000	9	4 102 438
Commune	105 199 000	52	6 037 601
Établissement santé/médico-social	16 000 000	4	1 064 300
SEM	53 370 000	5	3 967 011
Autres	57 700 001	5	1 960 510
Total	500 054 001	84	23 911 347

Source : réponse au questionnaire budgétaire

**Nombre et montants des bonifications autorisées
et montant des engagements effectués par secteur**

	Engagements	Nombre de projets financés	Bonification autorisée
Aménagement et équipement	230 586 000	46	8 388 358
Cohésion sociale	147 506 001	15	7 774 947
Environnement	99 797 000	14	7 015 740
Dispositif de prévention pour les collectivités en difficultés financières	22 165 000	9	732 302
Total	500 054 001	84	23 911 347

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Les crédits ouverts pour 2016 au titre de cette action s'élèvent à 26,6 millions d'euros en AE (- 6,1 % par rapport à 2015) et à 11,7 millions d'euros en CP (+ 21,2 % par rapport à 2015).

VI. L'AIDE À LA CONTINUITÉ TERRITORIALE : UN DISPOSITIF RÉFORMÉ EN 2015 ET ÉTENDU EN 2016

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 42,5 millions d'euros en AE (+ 3,2 %) et de 43,2 millions d'euros en CP (+ 5,1 %) parmi lesquels 33,6 millions d'euros en AE comme en CP seront consacrés au fonds de continuité territoriale (+ 4 % par rapport à 2015). 28,5 millions d'euros seront gérés par l'agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM), unique opérateur de la mission.

L'agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM)

L'agence de l'outre-mer pour la mobilité remplace depuis 2006 l'agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer (ANT) créée en 1982. Elle a vocation à promouvoir l'inclusion dans l'emploi des jeunes ultramarins. À ce titre, elle est chargée de la gestion des dispositifs d'aide à la mobilité (passeport mobilité formation professionnelle, passeport mobilité études et aide à la continuité territoriale).

L'article 4 de la loi n° 2015-1268 du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit des outre-mer prévoit le changement de statut juridique de LADOM, qui ne serait plus société d'État mais établissement public de l'État à caractère administratif à compter du 1^{er} janvier 2016. Ce changement de statut vise à renforcer les prérogatives de l'État sur la gestion de l'établissement afin d'en améliorer la situation financière.

Pour 2016, une diminution des effectifs de l'agence est prévue à hauteur de 2 ETP. Par ailleurs, la subvention pour charges de service public qu'elle perçoit devrait passer de 7,9 millions d'euro en AE et CP à 7,6 millions d'euros en AE et CP.

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 (9,8 millions d'euros en AE et CP pour 2016) ;
- le passeport-mobilité études (PME) pour les étudiants et les lycéens (16 millions d'euros en AE et CP pour 2016) ;
- le passeport-mobilité formation professionnelle (PMFP) pour les personnes ayant un projet d'insertion professionnelle (7 millions d'euros en AE et CP pour 2016).

Par ailleurs, **vos rapporteurs spéciaux prennent acte de la création d'un nouveau dispositif en 2016 : l'aide à la continuité funéraire. Dotée de 800 000 euros**, cette aide permettra de prendre en charge une partie des frais liés au rapatriement du corps des ultramarins ayant leur résidence principale en outre-mer et décédés dans l'hexagone.

Compte tenu de la dynamique haussière du montant des aides accordées (cf. tableau ci-après) et, en particulier, du dispositif tous publics (ACT), une réforme est intervenue en 2015.

Évolution du coût des dispositifs en faveur de la mobilité entre 2011 et 2015

	2011		2012		2013		2014		Prévisionnel 2015	
	Nombre de déplacements	Coût budgétaire (en millions d'euros)	Nombre de déplacements	Coût budgétaire (en millions d'euros)	Nombre de déplacements	Coût budgétaire (en millions d'euros)	Nombre de déplacements	Coût budgétaire (en millions d'euros)	Nombre de déplacements	Coût budgétaire (en millions d'euros)
- 1/ ACT										
Guadeloupe St- Barthélemy,	10 629	2,5	16 631	3,93	19 677	4,68	18 530	4,41	9 810	1,87
St-Martin										
Martinique	17 895	4,26	22 410	5,29	25 094	5,92	26 879	6,33	13 450	2,53
Guyane	217	0,05	1 354	0,16	1 740	0,25	2 276	0,58	1 260	0,12
Réunion	38 276	11,24	38 607	11,28	44 583	12,91	42 283	12,31	22 200	5,19
Mayotte	1 335	0,54	2 407	0,95	3 436	1,34	3 876	1,51	2 100	0,67
Saint-Pierre-et- Miquelon	47	0,01	28	0,01	29	0,01	42	0,01		
Wallis-et- Futuna	308	0,13	270	0,13	152	0,08	409	0,2		
Polynésie Française	905	0,46	863	0,43	722	0,36	670	0,32		
Nouvelle- Calédonie	3 093	1,37	2 601	1,18	2 977	1,33	3 277	1,4		
Total 1	72 705	20,56	85 171	23,36	98 410	26,86	98 242	27,08	48 820	10,38
- 2/ PME										
Guadeloupe St- Barthélemy,	2 190	1,61	2 437	1,63	2 933	1,92	1 996	2,12	2 730	1,77
St-Martin										
Martinique	2 375	1,3	2 367	1,43	2 967	1,85	2 594	1,51	2 830	1,58
Guyane	914	0,51	853	4,34	1 062	0,66	1 119	0,68	1 170	0,67
Réunion	2 177	1,36	2 612	1,64	3 985	3,02	3 037	3,58	4 000	3,24
Mayotte	2 453	4,27	2 793	5,1	4 065	4,81	4 644	7,34	6 950	7,09
Saint-Pierre-et- Miquelon	186	0,21	196	0,16	151	0,17	144	0,16		
Wallis-et- Futuna	234	0,25	269	0	374	0,33	343	0,34		
Polynésie Française	979	1,57	926	1,32	383	0,41	409	0,42		
Nouvelle- Calédonie	771	1,17	833	1,07	803	1,21	895	1,42		
Total 2	12 279	12,23	13 286	16,69	16 723	14,39	15 181	17,58	14 950	14,36
- 3/ PMFP										
Guadeloupe St- Barthélemy,	1 942	1,46	1 917	1,32	1 453	0,96	1 829	1,46	1 935	1,16
St-Martin										
Martinique	1 461	1,02	1 587	0,94	1 819	1,13	1 796	1,06	1 995	1,19
Guyane	479	0,41	585	0,38	641	0,42	622	0,43	655	0,44
Réunion	3 345	2,76	3 186	2,47	3 209	2,76	2 217	2,59	3 405	2,24
Mayotte	368	0,44	545	0,5	661	0,62	565	0,53	713	0,53
Saint-Pierre-et- Miquelon	16	0,02	9	0,01	12	0,01	5	0,01		
Wallis-et- Futuna	51	0,07	33	0,04	46	0,06	50	0,06		
Polynésie Française	80	0,38	122	0,21	112	0,21	129	0,26		
Nouvelle- Calédonie	153	0,3	268	0,43	227	0,4	237	0,42		
Total	7 895	6,87	8 252	6,3	8 180	6,59	7 450	6,84	8 703	5,56
- Ensemble 3 Aides										
Guadeloupe St- Barthélemy,	14 761	5,56	20 985	6,88	24 063	7,56	22 355	7,99	14 475	4,8
St-Martin										
Martinique	21 731	6,58	26 364	7,67	29 880	8,9	31 269	8,91	18 275	5,31
Guyane	1 610	0,97	2 792	0,97	3 443	1,34	4 017	1,57	3 085	1,23
Réunion	43 797	15,35	44 405	15,38	51 777	18,69	47 537	18,48	29 605	10,67
Mayotte	4 157	5,25	5 745	6,55	8 162	6,77	9 085	9,39	9 763	8,29
Saint-Pierre-et- Miquelon	249	0,24	233	0,18	192	0,2	191	0,19		0,19
Wallis-et- Futuna	593	0,45	572	0,44	572	0,47	802	0,61		0,43
Polynésie Française	1 964	2,4	1 911	1,96	1 217	0,98	1 208	1		0,83
Nouvelle- Calédonie	4 017	2,84	3 702	2,68	4 007	2,94	4 409	3,25		2,63
TOTAL	92 879	39,66	106 709	42,71	123 313	47,84	120 873	51,38	75 203	34,38

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Vos rapporteurs spéciaux regrettent cependant que le décret n° 2015-166 du 13 février 2015 ait réduit de 50 % le montant des aides à taux simple et ait mis en place un droit quadriennal et non triennal, ainsi que cela était mentionné dans les documents annexés au projet de loi de finances pour 2015. Sollicité sur ce point par vos rapporteurs spéciaux, le ministère des outre-mer a indiqué que le projet de loi de finances pour 2015 prévoyait en réalité l'exercice d'un droit quadriennal, c'est-à-dire espacé de trois années.

Ils déplorent que les modalités précises de la réforme de l'aide à la continuité territoriale n'aient pas été clairement expliquées lors de l'examen de la mission « Outre-mer » au Sénat l'an dernier, alors que ce sujet a fait l'objet d'une très forte contestation.

Conditions d'octroi des aides à la continuité territoriale depuis la réforme 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 quadriennal (droit annuel auparavant)	Droit annuel	Droit annuel
Conditions de ressources	11 991€/an 6 000€/an pour l'aide majorée	26 631€/an	
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 euros), 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 : *Projet annuel de performance annexé au présent projet de loi de finances*

EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ

ARTICLE 57 quinquies (nouveau)

(art. L. 2573-54-1 et L. 6500 du code général des collectivités territoriales)

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

Commentaire : le présent article prévoit la fixation du montant de la dotation globale d'autonomie de la Polynésie française pour 2016.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA DOTATION GLOBALE D'AUTONOMIE : COMPENSATION DE L' « APRÈS NUCLÉAIRE »

La fin des essais nucléaires et la fermeture du centre d'expérimentation du Pacifique se sont traduites par une perte de ressources importante pour les collectivités de la Polynésie française. Afin de compenser cette diminution, un **fonds de reconversion de la Polynésie française** (FREPF) a été mis en place, conformément aux engagements pris par l'État au titre de la convention du 25 juillet 1996 pour le renforcement de l'autonomie économique de la Polynésie française. Le FREPF a été pérennisé par la convention pour le renforcement de l'autonomie économique de la Polynésie française du 4 octobre 2002 sous la forme d'une **dotation globale de développement économique** (DGDE).

L'article 168 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 a créé une **dotation globale d'autonomie au profit de la Polynésie française, en remplacement de la DGDE**, inscrite à l'article L. 6500 du code général des collectivités. Son montant avait été fixé à 90 552 000 euros pour l'année 2011. L'article L. 6500 précité prévoyait en outre son indexation sur la dotation globale de fonctionnement à compter de 2012.

En 2015, ce mécanisme d'indexation a été abandonné et le montant de la DGA a été inscrit directement à l'article L. 6500 précité (84,5 millions d'euros pour 2015).

B. LA DOTATION TERRITORIALE POUR L'INVESTISSEMENT AU PROFIT DES COMMUNES DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE

L'article 168 de la loi de finances pour 2011 précité prévoyait en outre la mise en place d'une dotation pour l'investissement au profit des communes de la Polynésie française (DTIC). Inscrite à l'article L. 2573-54-1 du code général des collectivités territoriale, **cette dotation est affectée « au financement des projets des communes et de leurs établissements en matière de traitement des déchets, d'adduction d'eau, d'assainissement des eaux usées, d'adaptation ou d'atténuation face aux effets du changement climatique et des projets de constructions scolaires pré-élémentaires et élémentaires ».**

L'article L. 2573-54-1 précité prévoit que son montant « évolue à compter de 2012 selon les critères définis à l'article L. 2334-32 pour la dotation d'équipement des territoires ruraux » (DETR), soit « l'application du taux de croissance de la formation brute de capital fixe des administrations publiques prévu pour l'année à venir, tel qu'il est estimé dans la projection économique présentée en annexe au projet de loi de finances de l'année ».

Or l'article 30 de la loi du 28 décembre 2011 de finances pour 2012¹ a supprimé ce mécanisme de calcul de la DETR, son montant étant désormais fixé directement en loi de finances.

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 2016 à 80,5 millions d'euros.**

Par ailleurs, le présent article prévoit, comme cela était déjà le cas dans les faits, que le montant de la DTIC sera prévu en loi de finances et propose donc la suppression de la référence au mécanisme de calcul du taux d'évolution de la dotation territoriale pour l'investissement au profit des communes de la Polynésie française inscrite à l'article L. 2573-54-1 précité qui était devenue inopérante. En 2016, le montant de la DTIC est fixé à 9 055 200 euros en AE comme en CP.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur spécial Nuihau Laurey rappelle qu'au-delà de son importance financière pour les collectivités de Polynésie française, **la dotation globale d'autonomie revêt une très haute importance symbolique.**

¹ Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

Le ministère avait indiqué à votre rapporteur spécial accepter un maintien du niveau actuel de la DGA en contrepartie d'une diminution à due concurrence des crédits consacrés au contrat de projet de la Polynésie française. Cette solution présentait l'avantage de préserver cette dotation.

Or votre rapporteur spécial estime que, si la ministre s'est engagée en séance à l'Assemblée nationale à ce qu'un transfert ait lieu en gestion, cette mesure aurait dû figurer dans la loi et être inscrite dans le présent article.

Au demeurant, votre rapporteur spécial considère que, dans la mesure où cette disposition était annoncée dans le projet annuel de performances de la présente mission, celle-ci aurait dû figurer dans le texte initial du présent projet de loi de finances et non être introduite par amendement du Gouvernement.

Aussi votre rapporteur spécial vous propose de supprimer cette disposition. En revanche, votre rapporteur spécial vous propose d'adopter sans modification le 1° du présent article qui supprime la référence à un mécanisme devenu inopérant.

Décision de votre commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

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 le montant pour 2016 de la dotation globale d'autonomie de la Polynésie française (cf. *supra*) et à prévoir la fixation en loi de finances du montant de la dotation pour l'investissement au profit des communes de la Polynésie française (DTIC).

II. MODIFICATIONS DE CRÉDITS EN SECONDE DÉLIBÉRATION

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement visant à minorer de 5 millions d'euros les autorisations d'engagement et les crédits de paiement de la mission. Cette minoration est répartie de la façon suivante :

- 1 million 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) ;

- 4 millions 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 d'intervention du programme.

**AMENDEMENT PROPOSÉ PAR
VOTRE COMMISSION DES FINANCES**



**DIRECTION
DE LA SÉANCE**

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2016

SECONDE PARTIE
MISSION OUTRE-MER

(n° 163, rapport 164, 170, 167, 165)

N°	II-141
----	--------

23 NOVEMBRE 2015

A M E N D E M E N T

présenté par
M. LAUREY
au nom de la commission des finances

C	
G	

ARTICLE 57 QUINQUIES

Alinéa 4

Supprimer cet alinéa.

OBJET

Le présent amendement vise à supprimer l'alinéa 4 de l'article 57 *quinquies* introduit à l'Assemblée nationale par le Gouvernement. Cet alinéa vise à fixer le montant pour 2016 de la dotation globale d'autonomie (DGA) en faveur de la Polynésie française.

Une diminution du montant de cette dotation de 4 millions d'euros est ainsi prévue, passant de 84,5 millions d'euros à 80,5 millions d'euros.

Or, au-delà de son importance financière pour les collectivités de Polynésie française, la dotation globale d'autonomie revêt une très haute importance symbolique. En effet, sa mise en œuvre visait à compenser la perte de recettes résultant de l'arrêt des essais nucléaires.

Le ministère des outre-mer avait indiqué accepter un maintien du niveau actuel de la DGA en contrepartie d'une diminution à due concurrence des crédits consacrés au contrat de projet de la Polynésie française. Cette solution présentait l'avantage de préserver cette dotation.

Or, si la ministre s'est engagée en séance à l'Assemblée nationale à ce qu'un transfert ait lieu en gestion, cette mesure aurait dû figurer dans la loi et être inscrite dans le présent article.

Au demeurant, dans la mesure où cette disposition était annoncée dans le projet annuel de performances de la présente mission, celle-ci aurait dû figurer dans le texte initial du présent projet de loi de finances et non être introduite par amendement du Gouvernement.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 21 octobre 2015, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a procédé à l'examen du rapport de MM. Nuihau Laurey et Georges Patient, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Outre-mer ».

Mme Michèle André, présidente. – Nous examinons à présent le rapport sur les crédits de la mission « Outre-mer », qui est le premier pour notre collègue Nuihau Laurey.

M. Nuihau Laurey, rapporteur spécial. – La mission « Outre-mer » concerne douze territoires situés dans le Pacifique, dans l'Atlantique, dans la mer des Caraïbes, dans l'océan indien et en Amérique du Sud. Cette présence constitue un héritage de l'histoire. Elle est aussi un atout en termes de rayonnement extérieur de la France, qui dispose de la seconde zone économique exclusive derrière les États-Unis.

Pourtant, leur éloignement, leur éclatement géographique, leurs faibles populations disséminées sur de nombreuses îles ou archipels, le caractère limité de leurs marchés locaux, l'obligation de multiplier des équipements coûteux pour assurer les services publics minimums et l'impossibilité de mutualiser les coûts rendent les conditions de vie plus difficiles dans ces territoires. Le développement économique et social varie d'un territoire à l'autre, avec un produit intérieur brut (PIB) par habitant de 6 500 euros pour Mayotte et 28 300 euros pour Saint-Pierre-et-Miquelon contre 31 400 euros en moyenne nationale. En outre, notre pays est classé à la vingtième position en termes de développement humain, le dernier département d'outre-mer se situe à la 104^e place.

Le budget alloué à la mission « Outre-mer » est un budget d'intervention qui vise à combler ces handicaps. Pour l'exercice 2016, les autorisations d'engagement diminueront de 3,1 %, alors que les crédits de paiement progresseront de 0,3 %. Le programme 138 « Emploi outre-mer », qui mobilise les deux-tiers des crédits de la mission, verra ses autorisations d'engagement diminuer de 2,2 % et ses crédits de paiement de 1,3 %. Le programme 123 « Conditions de vie outre-mer », qui représente un tiers des dépenses de la mission, verra ses crédits de paiement progresser de 2,7 %.

Permettez-moi de vous présenter les principales évolutions prévues dans le cadre du projet de loi de finances 2016.

Tout d'abord, la réforme du dispositif des exonérations de charges sociales sera poursuivie, après une première réforme intervenue en 2014 visant à recentrer ce dispositif sur les bas salaires.

Par ailleurs, si le plan logement outre-mer 2015-2020 prévoit la construction ou la réhabilitation de 10 000 logements par an, une diminution des crédits de paiement consacrés à la ligne budgétaire unique (LBU). Cette baisse ne permettra pas d'apurer la dette importante vis-à-vis des bailleurs sociaux.

Les crédits dévolus aux nouveaux contrats de plan État-région ou aux nouveaux contrats de projets ou de développement pour les collectivités d'outre-mer s'élèveront à 137 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit une quasi stabilisation par rapport à 2015, et à 161 millions d'euros en crédits de paiement, soit une augmentation de près de 4 % en 2016.

Les crédits en faveur de la cohésion sociale augmenteront de 12 millions d'euros du fait de la participation temporaire de l'État au financement du régime de solidarité de la Polynésie française.

Enfin, l'objectif fixé par le président de la République de doter le fonds exceptionnel d'investissement (FEI) de 500 millions d'euros d'ici 2017 ne pourra pas être atteint. Au mois de septembre dernier, nous avons effectué avec Georges Patient un contrôle budgétaire à La Réunion qui nous a convaincus de l'utilité de ce dispositif, dont l'effet de levier est considérable.

La défiscalisation constitue le principal levier d'investissement en faveur du développement économique des outre-mer, avec une dépense fiscale de 3,8 milliards d'euros, en légère hausse par rapport à 2015. Le choix du Gouvernement d'aménager le terme des différents dispositifs de défiscalisation a fait l'objet de multiples critiques. Les acteurs économiques auraient préféré une prorogation, ce qui aurait favorisé l'investissement privé indispensable à la création d'emplois. Nous avons cependant pris bonne note de la volonté du Gouvernement de lancer dès le premier semestre 2016 une réflexion sur les modalités de maintien et de réforme de ces dispositifs après 2017.

Je rappelle que la défiscalisation constitue un levier important pour l'investissement privé outre-mer, comme l'ont souligné nos collègues Éric Doligé et Serge Larcher dans un rapport de 2013.

En conclusion, compte tenu des engagements du Gouvernement concernant la prorogation des dispositifs de défiscalisation, le maintien de certaines dotations aux collectivités, je pense notamment à la dotation globale d'autonomie en Polynésie, et surtout de la relative stabilité des crédits dans un contexte budgétaire contraint, je vous propose l'adoption des crédits de la mission « Outre-mer ».

M. Georges Patient, rapporteur spécial. – Les crédits de la mission « Outre-mer » ont un impact sur le quotidien de plus de trois millions d'ultramarins. Les écarts se creusent avec la métropole. Le PIB par habitant outre-mer est inférieur de plus de 40 % à celui de l'hexagone, le taux de

chômage atteint plus de 50 % chez les jeunes, le taux de pauvreté est trois fois plus élevé qu'en métropole, sans parler de l'augmentation de la mortalité infantile et des retards en matière d'éducation.

Ainsi, le budget qui nous est présenté demeure très en deçà des besoins. En 2016, la mission « Outre-mer » sera dotée de 2,08 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 2,06 milliards en crédits de paiement. Elle participera donc de manière substantielle à l'effort de maîtrise des dépenses publiques, puisque le montant des crédits de paiement sera inférieur de 44 millions d'euros au plafond triennal fixé pour 2016 par la loi de programmation des finances publiques.

Les économies résulteront pour l'essentiel d'une nouvelle réforme des exonérations de charges. Dans un contexte de persistance d'un fort taux de chômage outre-mer, cette réforme ne me semble pas pertinente. Si cette mesure devrait être compensée par la montée en charge des dispositifs prévus dans le cadre du pacte de stabilité et de sa déclinaison pour l'outre-mer, il me semble que le choix de la stabilité aurait été préférable.

L'objectif de 10 000 logements construits ou réhabilités par an est louable, mais on peine à voir quelle en sera la traduction budgétaire pour 2016. À cela s'ajoute la question de la répartition entre les collectivités : on constate des sous-consommations dans certains territoires et de grandes tensions dans d'autres...

Je regrette également la baisse des dotations spécifiques qui financent des investissements importants en matière d'infrastructures scolaires en Guyane et à Mayotte, et sont indispensables pour le fonctionnement de la collectivité de Polynésie.

Cependant, on ne peut que se féliciter de la stabilisation des crédits de paiement consacrés au service militaire adapté (SMA), dont les résultats sont extrêmement positifs en matière d'insertion professionnelle. 6 000 volontaires seront ainsi accueillis d'ici la fin de l'année 2017.

Par ailleurs, la stabilisation des autorisations d'engagement et l'augmentation des crédits de paiement devraient accompagner la montée en puissance d'une nouvelle « génération » de contrats.

Enfin, les moyens de la formation en mobilité sont en augmentation, ce qui élargira l'accès des étudiants et des salariés ultramarins à des formations qui ne sont pas dispensées dans leur territoire.

Sans être suffisant, ce budget préserve donc l'essentiel. Par conséquent, je vous propose d'adopter les crédits de la mission « Outre-mer » sans modification.

M. Vincent Delahaye. – Les restes à payer sont énormes : 1,64 milliard d'euros à la fin 2014. Avez-vous pu les analyser ? Sur quoi portent-ils ?

M. Georges Patient. – Ils résultent d’impayés au titre d’opérations réalisées dans le cadre de la ligne budgétaire unique et des opérations contractuelles. Il existe également une « dette » vis-à-vis des organismes de logement social.

M. Vincent Delahaye. – Des dépenses de fonctionnement ou des engagements sur des investissements ?

M. Georges Patient. – Nous avons prévu de faire porter notre prochain contrôle sur ces différentes questions qui méritent en effet d’être approfondies.

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 ».

*

Réunie à nouveau le jeudi 19 novembre 2015, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission des finances a confirmé sa décision de proposer au Sénat l’adoption, sans modification, des crédits de la mission « Outre-mer ». Elle a par ailleurs décidé de proposer l’adoption, avec modification, de l’article 57 *quinquies*.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Cabinet de la ministre des Outre-mer

- M. Jean-Bernard Nilam, conseiller chargé de la fonction publique, des collectivités territoriales, du budget et de la fiscalité ;
- M. Matthieu Denis-Vienot, conseiller chargé des affaires politiques et parlementaires.