

N° 140

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 novembre 2016

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2017, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Rapporteur général,

Sénateur.

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 21

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 Éblé, 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.) : 4061, 4125 à 4132 et T.A. 833

Sénat : 139 et 141 à 146 (2016-2017)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	5
PREMIÈRE PARTIE	
EXAMEN DES CRÉDITS DE LA MISSION « OUTRE-MER »	
I. UN MAINTIEN DES CRÉDITS DE LA MISSION « OUTRE-MER » PENDANT LE QUINQUENNAT JUSTIFIÉ PAR UNE SITUATION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE PLUS DÉFAVORABLE QU'EN MÉTROPOLE	7
A. DES INDICATEURS SOCIO-ÉCONOMIQUES TOUJOURS EXTRÊMEMENT ELOIGNÉS DE CEUX DE L'HEXAGONE.....	7
B. UNE LÉGÈRE BAISSÉ DE L'EFFORT BUDGÉTAIRE EN FAVEUR DE L'OUTRE-MER	11
1. <i>Une légère hausse des AE et des CP de la mission, due à une mesure de périmètre</i>	11
2. <i>Des taux d'exécution demeurant élevés en 2015</i>	13
3. <i>Une diminution insuffisante des restes à payer et des charges à payer</i>	14
C. UNE MONTÉE EN PUISSANCE DU PROGRAMME « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER »	15
D. UNE PROGRAMMATION TRIENNALE 2015-2017 RESPECTÉE	15
II. DES DÉPENSES D'INTERVENTION TOUJOURS PRÉÉMINENTES.....	16
III. LES DEUX PROGRAMMES DE LA MISSION « OUTRE-MER » : DES ÉVOLUTIONS CONTRASTÉES	18
A. LE PROGRAMME 138 « EMPLOI OUTRE-MER ».....	18
B. LE PROGRAMME 123 « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER »	19
IV. DES CRÉDITS NE REPRÉSENTANT QU'UNE PARTIE DE L'EFFORT DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES OUTRE-MER	20
A. LA DÉFISCALISATION, PRINCIPAL OUTIL DE LA POLITIQUE ULTRAMARINE DE L'ÉTAT	20
1. <i>Une année 2017 marquée par un effort fiscal de plus de 4 milliards d'euros et une volonté de simplification des procédures.....</i>	20
2. <i>Un gel bienvenu des ZFA en projet de loi de finances 2017</i>	22
B. UN EFFORT BUDGÉTAIRE ET FINANCIER GLOBAL DE L'ÉTAT DÉPASSANT LES 20 MILLIARDS D'EUROS	24

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

1. L'atteinte de l'objectif « SMA 6 000 » : une réussite qui ne doit pas masquer la nécessité de poursuivre le développement du dispositif.....	29
2. Une poursuite du recentrage des dispositifs d'exonération de charges sociales.....	31
a) La nécessaire stabilisation du dispositif après trois années de réforme	31
b) Un endettement à l'égard des organismes de sécurité sociale demeurant trop élevé.....	35
3. Une dépense en matière de logement en légère baisse, toujours insuffisante pour répondre aux besoins	35
a) Un nombre de constructions très insuffisant au regard des besoins.....	35
b) Malgré cela, des crédits en baisse et un niveau de charges à payer important	38
c) Une suppression de la procédure d'agrément fiscal pour les organismes de logement social bienvenue	39
4. La politique contractuelle de l'État en outre-mer : un outil important d'appui au développement économique et social des territoires ultramarins.....	40
5. À périmètre constant, une légère hausse des dotations aux collectivités territoriales, au bénéfice principal de la Polynésie française	42
6. Le FEI : un outil efficace à préserver	44
7. Un renforcement bienvenu de l'appui au financement bancaire, en faveur, notamment, des énergies renouvelables et de la lutte contre le changement climatique	45
8. L'aide à la continuité territoriale : des dispositifs stabilisés après plusieurs réformes en 2015 et 2016.....	47
EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ.....	51
• ARTICLE 58 (L. 6500 du code général des collectivités territoriales) Fixation du montant de la dotation globale d'autonomie de la Polynésie française pour 2017	51
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	53
EXAMEN EN COMMISSION.....	55

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

1) En 2017, les crédits de paiement de la mission devraient progresser de 0,8 % et les autorisations d'engagement de 2,3 % par rapport à la loi de finances pour 2016, s'établissant respectivement à 2,078 et 2,080 milliards d'euros. **Toutefois, cette hausse ne s'effectue pas à périmètre constant. En effet, la mission « Outre-mer » fait l'objet dans le projet de loi de finances pour 2017 d'importants transferts de crédits. Ainsi, à périmètre constant, les crédits de la mission baissent de 2,2 % en AE et de 3,9 % en CP.**

2) Les deux programmes connaissent des évolutions contrastées ; **la réforme des exonérations des charges sociales, initiée en 2014 et visant à procéder à un meilleur ciblage de ces dernières et à en augmenter l'efficacité, continue à entraîner un tarissement des crédits alloués au programme 138 « Emploi outre-mer » en 2017, à hauteur de 5,4 %.**

3) Réciproquement, **les crédits portés par le programme 123 « Conditions de vie outre-mer » connaissent une forte augmentation par rapport à 2016 (+ 18 %) liée à l'augmentation des crédits des actions 04 (« Continuité territoriale »), 06 (« Collectivités territoriales ») et 09 (« Appui à l'accès aux financements bancaires »).**

4) **Vos rapporteurs spéciaux se félicitent du gel de la dégressivité des taux des abattements du dispositif dit des zones franches outre-mer entre 2016 et 2017 prévu par le présent projet de loi.** Combiné à la prolongation de deux ans des ZFA prévue par le projet de loi de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant diverses mesures d'ordre social, ce gel est de nature à favoriser la confiance de ses bénéficiaires et le développement économique des petites et moyennes entreprises concernées.

5) **L'atteinte l'objectif « SMA 6000 » en 2017 doit être saluée.** Ainsi, avec une dernière évolution du plafond d'emplois des volontaires à 5 505 ETPT, la masse salariale globale du SMA augmente de 4,5 millions d'euros entre 2016 et 2017, de 91 à 94 millions d'euros. **Il est nécessaire de préserver et développer ce dispositif particulièrement efficace, l'atteinte de l'objectif « SMA 6000 » ne devant pas pénaliser son développement.**

6) La réforme du dispositif d'exonérations **applicables aux cotisations dont les travailleurs indépendants sont redevables**, portée par l'article 7 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017, **opère un recentrage de ce dispositif sur les plus faibles revenus afin de limiter les effets d'aubaine.** Elle permettra une économie annuelle nette de 30 millions d'euros. **Toutefois, il est nécessaire que ces dispositifs soient stabilisés afin d'offrir une réelle visibilité aux entreprises et aux travailleurs indépendants en ce qui concerne l'évolution de leurs charges sociales.**

7) Dans un contexte de grave crise du logement outre-mer, il faut regretter la « stagnation budgétaire » que connaît depuis 2014 la ligne budgétaire unique (LBU), alors même que les coûts de construction et du foncier augmentent. Ainsi, par rapport au projet de loi de finances pour 2016, les AE et les CP baissent respectivement de 0,2 % et 0,8 % en projet de loi de finances pour 2017. Cette baisse apparaît d'autant plus préjudiciable que les charges à payer relatives à la LBU s'établissent à 33,5 millions d'euros, en hausse de 11,3 millions d'euros par rapport à 2014.

8) Les crédits dévolus à l'appui au financement bancaire outre-mer augmentent de manière significative pour atteindre un montant de 47,1 millions d'euros en AE (+ 77%) et 13,2 millions d'euros (+ 12 %) en CP. En plus du renforcement de ses missions traditionnelles, cette hausse permettra la mise en place d'un prêt à taux zéro au profit de projets en faveur du développement des énergies renouvelables et de la lutte contre les effets du changement climatique dans les collectivités d'outre-mer.

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, 40 % des réponses étaient parvenues à vos rapporteurs spéciaux en ce qui concerne la mission « Outre-mer ».

PREMIÈRE PARTIE EXAMEN DES CRÉDITS DE LA MISSION « OUTRE-MER »

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

A. DES INDICATEURS SOCIO-ÉCONOMIQUES TOUJOURS EXTRÊMEMENT ELOIGNÉS DE CEUX DE L'HEXAGONE

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

Dans le domaine de **l'éducation**, par exemple, la part des jeunes de dix-huit ans en difficulté de lecture atteint, selon le ministère de l'éducation nationale, entre 30 % et 75 % dans les départements d'outre-mer, contre 10 % dans l'hexagone.

La **situation économique des outre-mer apparaît en outre bien plus défavorable qu'en métropole**, en raison de difficultés structurelles liées à la situation géographique de ces territoires et à l'étroitesse de leurs marchés, comme le rappelaient en 2013, nos collègues Éric Doligé et Serge Larcher¹. Cette étroitesse des marchés empêche notamment le développement d'économies d'échelle, et entraîne une grande dépendance vis-à-vis de l'extérieur.

En 2013, le **produit intérieur brut par habitant dans l'hexagone était de 32 190 euros alors qu'il était de 20 072 euros en Guadeloupe, 15 820 euros en Guyane, 19 340 euros à La Réunion et 22 266 euros en Martinique, soit entre 30 et 50 % inférieur.**

Ces handicaps à la fois géographiques et économiques se traduisent par un **taux de chômage élevé qui représente, en moyenne, plus du double de celui de la métropole (plus de 20 % contre 10 %)**. Les jeunes sont particulièrement touchés par ce phénomène. Le taux de chômage des 15-24 ans est ainsi supérieur à 50 % dans les départements d'outre-mer et atteignait près de 58 % en Guadeloupe contre 23,7 % en métropole en 2016.

Le marché de l'emploi dans les territoires ultramarins se caractérise en outre par la surreprésentation du secteur public. La part de ce dernier dans l'emploi total atteint 45 % en Guadeloupe, 50,6 % en Guyane, 42,4 % à

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

La Réunion et 44,3 % en Martinique, contre 32,7 % en métropole (cf. tableau ci-après).

Cette situation particulière justifie que des mesures de rattrapage soient prises. Ainsi, selon l'Agence française de développement, l'écart de développement par rapport à l'hexagone était compris entre douze ans pour la Guadeloupe et vingt-huit ans pour la Polynésie française en 2012. En d'autres termes, en 2012, l'indice de développement humain de la Polynésie française correspondait à celui enregistré par l'hexagone en 1984.

À ce titre, votre rapporteur spécial Georges Patient se félicite du maintien continu, depuis 2012, des crédits de la mission « Outre-mer » à un niveau supérieur à 2 milliards d'euros, hors mesures de périmètre.

Vos rapporteurs spéciaux font néanmoins le constat d'un écart de développement économique et social majeur entre la métropole et les outre-mer, comme le traduisent les différents indicateurs socio-économiques présentés.

La mise en place d'un véritable dispositif de rattrapage de ces écarts, à l'instar de ceux prévus par la loi de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière économique et sociale votée en première lecture à l'Assemblée nationale le 11 octobre dernier, ou d'autres dispositifs législatifs ou conventionnels paraît aujourd'hui plus que nécessaire.

	Guadeloupe	Guyane	La Réunion	Martinique	Mayotte	Saint-Barthélemy	Saint-Martin	Saint-Pierre-et-Miquelon	Polynésie française	Nouvelle-Calédonie	Wallis et Futuna*	Métropole
	2015e	2015e	2015e	2015e	2015e	2013	2013	2013	2014e	2014	2016e	2015e
population municipale (sans double compte)	400 132	254 541	843 529	378 243	226 915	9 279	35 594	6 057	271 800	268 767	11 800	64 277 242
	2008-2013	2008-2013	2008-2013	2008-2013	2007-2012			1999-2010	2014	2009-2014	2016e	2008-2013
taux de croissance démographique moyen annuel	+0,0%	+2,2%	+0,7%	-0,6%	+2,7%	1,7%	0,2%	-0,3%	+0,5%	1,8%	-0,9%	0,5%
	2014	2014	2014	2014	2014	2008	2008	2013	2014	2012	2016e	2014
taux de natalité	12,5‰	26,2‰	16,8‰	11,5‰	32,7‰	12,4‰	26,3‰	9,7‰	15,3‰	17‰	13,2‰	12,2‰
	2012	2012	2012	2012	2012			2011		2008		2012
revenu disponible brut des ménages par habitant (en euros)	15 166	10 444	15 436	16 208	5 412	nd	nd	23 238	nd	40 687	nd	20 284
part des prestations sociales (ou transferts sociaux) dans le revenu disponible brut	25,8%	24,6%	28,4%	25,1%	8,3%	nd	nd	16,2%	nd	18,3%	nd	33,9%

	Guadeloupe	Guyane	La Réunion	Martinique	Mayotte	Saint-Barthélemy	Saint-Martin	Saint-Pierre-et-Miquelon	Polynésie française	Nouvelle-Calédonie	Wallis et Futuna*	Métropole
	2014p	2014p	2014p	2014p	2012	2013	2013	2013	2015	2015	2013	2014p
part des emplois publics dans le total des emplois salariés	45,0%	50,6%	42,4%	41,3%	53,5%	13,3%	35,7%	50,7%	24,2%	38,9%	80,6%	32,7%
	2014	2014	2014	2014	2012	1999	1999	2008	2012	2014e	2005	2013
PIB par habitant (en euros)	20 101	15 513	20 406	22 209	7 943	26 000	14 500	28 327	15 755	29 783	10 148	32 190
PIB (en millions d'euros)	8 103	3 900	16 300	8 500	1 575	179	421	172	4 431	8 005	151	2 113 700
taux de croissance du PIB en volume (en euros constants)	0,9%	4%	3,1%	1,41%	5,8%	nd	nd	1,6%	1%	1,3%	nd	0,3%
taux de croissance du PIB en valeur (en euros courants)	0,9%	5,5%	3,1%	2,1%		nd	nd	nd	1,8%	4,7%	nd	1,1%
	2015	2015	2015	2015	2015	2013	2013	2013	2012	2014	2013	2015
taux de chômage	23,7%	21,9%	24,6%	18,9%	23,7%	4,3%	33,3%	8,8%	21,8%	14,6%	11,8%	10,0%

Sources : réponse aux questionnaires budgétaires, INSEE, Institut d'émission des DOM (IEDOM), Institut d'émission des outre-mer (IEOM), Institut de la statistique de la Polynésie française (ISPF), Institut de la statistique et des études économiques Nouvelle-Calédonie (ISEE), Service territorial de la statistique et des études économiques Wallis-et-Futuna (STSEE)

(e) données estimées

(p) données provisoires

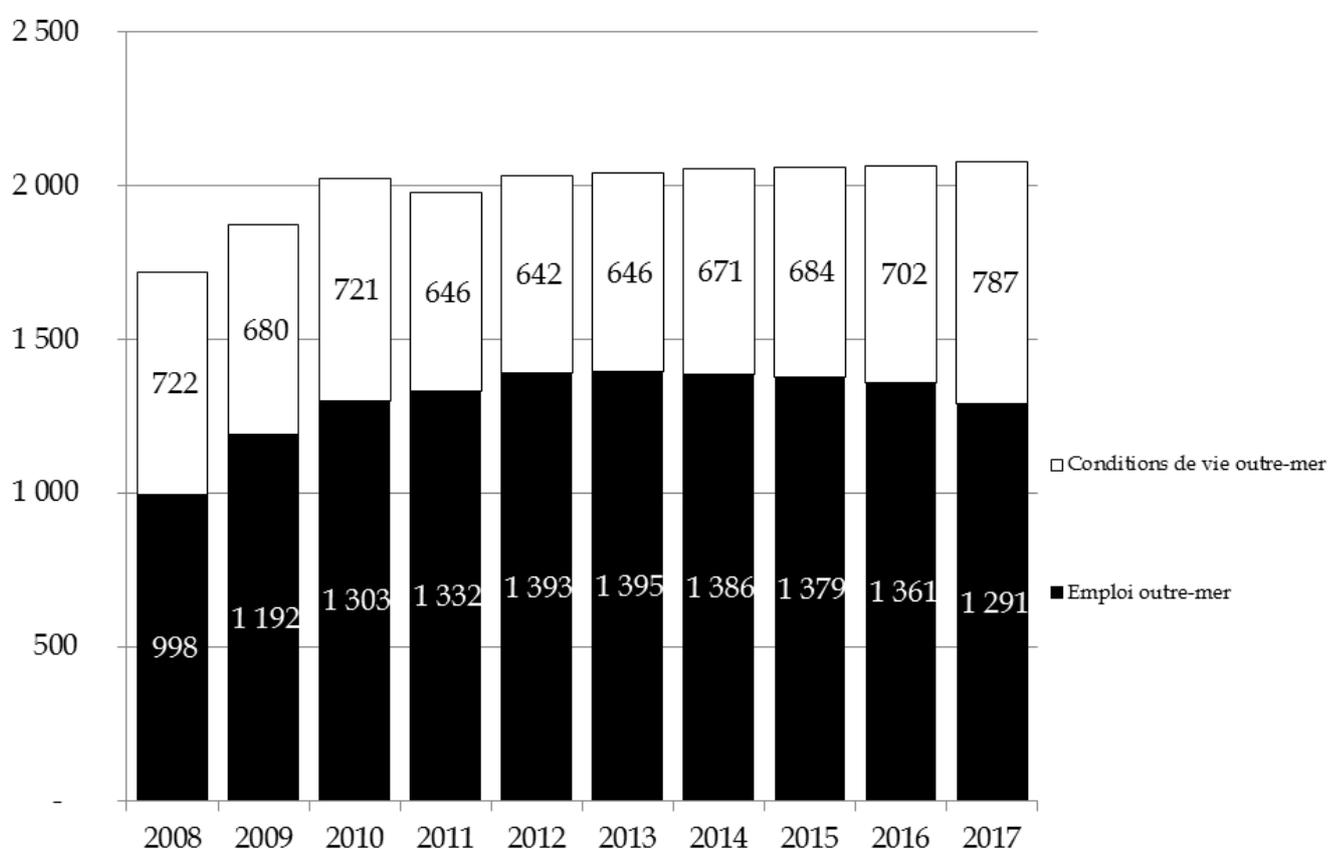
(sd) données semi-définitive

B. UNE LÉGÈRE BAISSÉ DE L'EFFORT BUDGÉTAIRE EN FAVEUR DE L'OUTRE-MER

1. Une légère hausse des AE et des CP de la mission, due à une mesure de périmètre

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

(en millions d'euros)



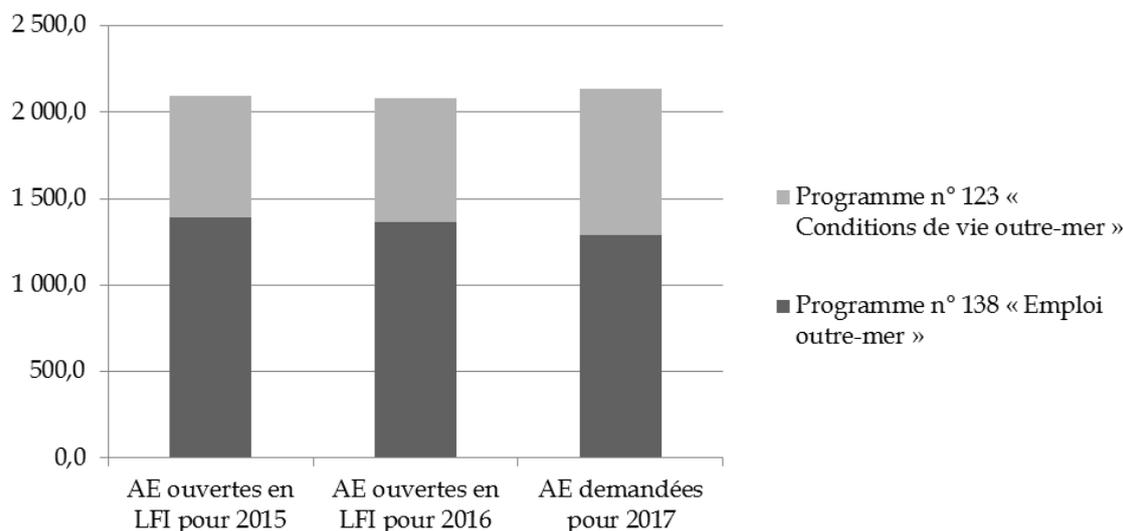
Source : commission des finances

Après avoir significativement augmenté entre 2008 et 2010 (+ 17,7 %), l'effort budgétaire en faveur de la mission « Outre-mer » s'est stabilisé à partir de 2011 autour de 2 milliards d'euros.

Les crédits de paiement (CP) de la mission « Outre-mer » devraient à nouveau connaître une légère hausse, passant de 2,061 millions d'euros en 2016 à 2,078 millions d'euros en 2017 (soit une augmentation de 0,8 %).

Évolution à périmètre couvert des autorisations d'engagement de la mission « Outre-mer » inscrits en loi de finances initiale

(en millions d'euros)



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

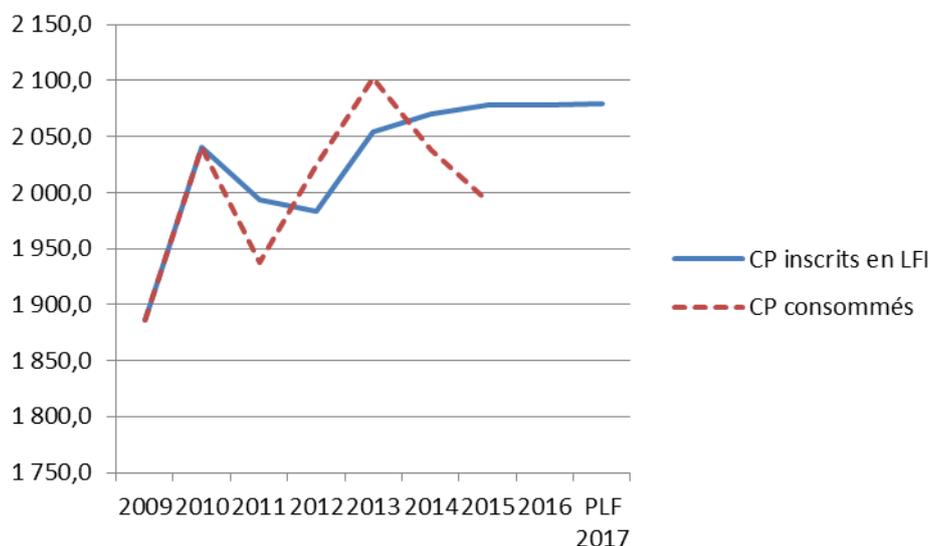
Les autorisations d'engagement (AE) connaissent une évolution comparable, avec une hausse de 2,1 %, atteignant 2 136 millions d'euros en 2017, contre 2 079,7 millions d'euros en 2016.

Vos rapporteurs spéciaux relèvent toutefois que cette hausse ne s'effectue pas à périmètre constant. En effet, la mission « Outre-mer » fait l'objet dans le projet de loi de finances pour 2017 d'un transfert de crédits de la mission « Enseignement scolaire » de 86,65 millions d'euros en AE et de 76,89 millions en CP, ainsi qu'un transfert de 19,9 millions de la mission « Travail et emploi ». Ainsi, à périmètre constant, les crédits de la mission baissent de 2,2 % en AE et de 3,9 % en CP

À ce titre, vos rapporteurs spéciaux prennent acte du maintien continu, depuis 2012, des crédits de la mission « Outre-mer » à un niveau supérieur à 2 milliards d'euros hors mesures de périmètre, tout en constatant un écart de développement économique et social majeur entre la métropole et les outre-mer.

2. Des taux d'exécution demeurant élevés en 2015

CP inscrits en loi de finances initiale et consommés depuis 2009



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

Bien qu'encore une fois inférieurs aux prévisions, en AE comme en CP, les taux de consommation en 2015 (98,8 % en AE ; 98,5 % en CP) sont similaires à ceux de 2014 (97,9 % en AE ; 99,3 % en CP) et continuent à atteindre des niveaux satisfaisants.

CP inscrits en loi de finances initiale et consommés depuis 2009

(en millions d'euros)

	Actions	LFI 2015		Exécution 2015		Écarts	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 138 « Emploi outre-mer »	01	1 136,2	1 136,7	1 096,8	1 100,8	39,4	35,8
	02 (HT2)	111,1	97,3	123,5	125,6	-12,4	-28,3
	03	2,7	2,7	2,5	2,6	0,2	0,2
	TOTAL	1 250,0	1 236,8	1 222,8	1 229,0	27,2	7,7
Programme 123 « Conditions de vie outre-mer »	01	247,7	243,7	218,1	198,2	29,6	45,5
	02	144,5	172,0	125,6	154,4	18,9	17,6
	03	41,2	41,2	46,0	42,4	-4,9	-1,3
	04	9,0	9,0	21,8	22,0	-12,8	-13,0
	06	191,1	180,9	186,9	166,9	4,2	14,0
	07	1,0	1,0	0,8	1,1	0,2	-0,1
	08	40,0	26,2	29,3	23,9	10,7	2,3
	09	26,6	9,6	21,0	10,7	5,6	-1,0
TOTAL	701,0	683,5	649,4	619,6	51,5	64,0	
TOTAL MISSION		1 951,0	1 920,3	1 872,2	1 848,6	78,7	71,7

Source : réponse aux questionnaires budgétaires

3. Une diminution insuffisante des restes à payer et des charges à payer

Malgré une exécution inférieure aux prévisions en CP, la mission « Outre-mer » continue à supporter de restes à payer (RAP), principalement concentrés sur le programme 123 « Conditions de vie outre-mer ». On observe ainsi une hausse de près de 13,5 % des RAP au sein de ce programme depuis fin 2008. Cette hausse pèse particulièrement sur le logement et sur les politiques contractuelles, dont les montants étaient respectivement de 842 millions d'euros et de 332 millions d'euros à fin 2014.

Afin de réduire le montant des restes à charge et des restes à payer, **les crédits de paiement affectés à la ligne budgétaire unique, qui en est la principale cause, ont globalement augmenté sur la période 2011-2016, passant de 195,3 millions d'euros en loi de finances initiale 2011 à 232,7 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2017, soit une hausse d'environ 20 %. Si le montant total des restes à payer baisse de 3 % (passant de 1 642 à 1 590 millions d'euros), leur niveau élevé justifierait néanmoins une hausse plus significative des crédits de paiement attribués à la ligne budgétaire unique.**

Montant des charges à payer (CAP) et des restes à payer (RAP)¹

(en millions d'euros)

	RAP	CAP	RAP	CAP	RAP	CAP	RAP	CAP	RAP	CAP	RAP	CAP	RAP	CAP
	au 31 décembre		au 31 décembre		au 31 décembre		au 31 décembre		au 31 décembre		au 31 décembre		au 31 décembre	
	2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015	
Programme 123	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	1 540,1	65,7
Programme 138	25,8	n.c	33,3	n.c	63,7	5,0	44,2	2,2	50,0	6,8	63,2	9,3	50,5	1,9
Total mission	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	1 590,6	67,6

Source : réponse aux questionnaires budgétaire

¹ (RAP, engagements juridiques non couverts par des paiements) et des charges à payer (CAP, opérations pour lesquelles la dette est constituée mais qui n'ont pas encore donné lieu à paiement).

C. UNE MONTÉE EN PUISSANCE DU PROGRAMME « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER »

Évolution des crédits des deux programmes de la mission

(en millions d'euros)

	AE ouvertes en LFI pour 2015	AE ouvertes en LFI pour 2016	AE demandées pour 2017	Évolution 2017/2016	CP ouverts en LFI pour 2015	CP ouverts en LFI pour 2016	CP demandés pour 2017	Évolution 2017/2016
Programme 138 « Emploi outre-mer »	1 391,9	1 361,1	1 287,9	- 5,4 %	1 378,6	1 360,3	1 291,2	- 5,1 %
Programme 123 « Conditions de vie outre-mer »	701,0	718,6	848,1	18,0 %	683,5	701,1	787,6	12,3 %
Total de la mission « outre-mer »	2 092,9	2 079,7	2 136,0	2,1 %	2 062,1	2 061,4	2 078,8	0,8 %

Source : projet annuel de performances

Les deux programmes connaissent des évolutions contrastées ; la réforme des exonérations des charges sociales, initiée en 2014 et visant à procéder à un meilleur ciblage de ces dernières et à en augmenter l'efficacité, continue à entraîner un tarissement des crédits alloués au programme 138 en 2017, à hauteur de 5,4 %.

Réciproquement, les crédits portés par le programme 123 connaissent une forte augmentation par rapport à 2016 (+ 18 %) liée à l'augmentation des crédits des actions 4 (« Continuité territoriale »), 6 (« Collectivités territoriales ») et 9 (« Appui à l'accès aux financements bancaires »).

D. UNE PROGRAMMATION TRIENNALE 2015-2017 RESPECTÉE

**Plafonds des crédits de paiement* de la mission « Outre-mer »
pour les années 2015 à 2017¹**

(en millions d'euros)

CP en loi de finances pour 2017	Plafond des CP 2017
2062,1	2 104

Source : commission des finances

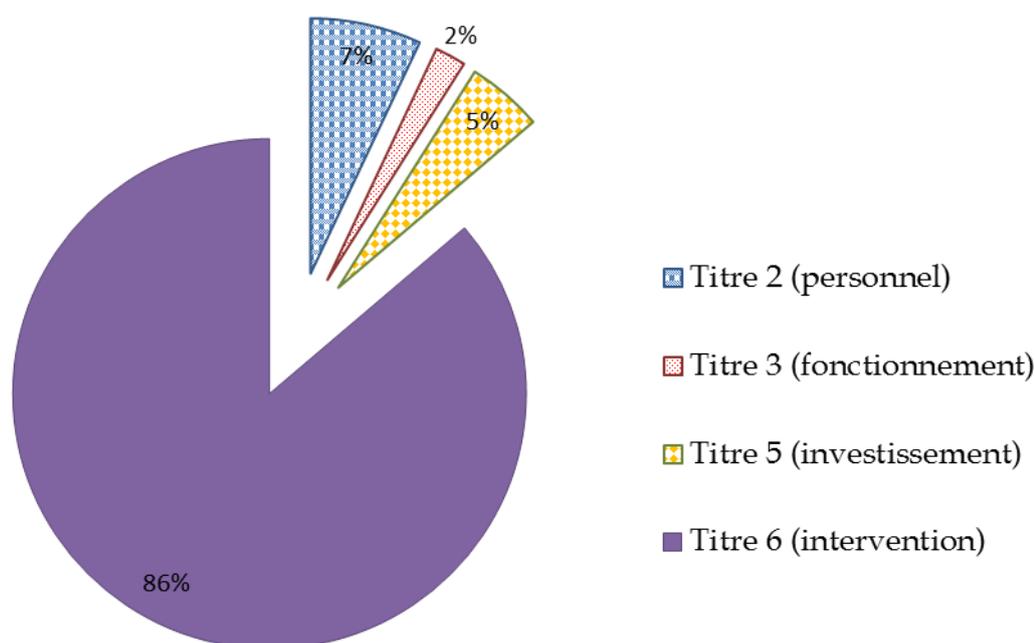
* Hors contributions de l'État au CAS « Pensions »

¹ Article 13 de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

La programmation 2015-2017 est respectée en 2017, le montant des CP alloués étant inférieur au plafond fixé par la loi de programmation des finances publiques de plus de 42 millions d'euros. Cette consommation inférieure à la programmation triennale, principalement due au recentrage des exonérations de charges sociales, témoigne de la participation de la mission « Outre-mer » à l'effort de réduction des déficits publics. **Néanmoins, eu égard aux besoins spécifiques des territoires ultramarins, les économies réalisées grâce à ce recentrage auraient utilement pu être redéployées sur le programme 138 tout en respectant la programmation triennale.**

II. DES DÉPENSES D'INTERVENTION TOUJOURS PRÉÉMINENTES

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



Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances

Principalement destinés à réduire les écarts et favoriser le rattrapage entre l'outre-mer et l'hexagone, les crédits de la mission sont majoritairement composés de dépenses de titre 6 (intervention). Ces dernières s'élèvent ainsi à 86,27 % dans le projet de loi de finances pour 2017.

Si les crédits d'investissement de la mission sont, historiquement, consacrés au financement des infrastructures et des équipements du SMA, ils

connaissent cette année une forte hausse. Ils augmentent fortement, passant de 17 millions en CP en loi de finances initiale 2016 à 103 millions dans le projet de loi de finances pour 2017 (4,87 % des CP en 2017, contre 1,4 % en 2016) en raison du transfert de deux dotations¹ du programme 214 « Soutien de la politique de l'éducation » de la mission « Enseignement scolaire » vers le programme 123 « Conditions de vie outre-mer ». **Vos rapporteurs s'interrogent sur la pertinence de ce type de transferts, augmentant artificiellement les dépenses d'investissement de la mission, alors qu'à périmètre constant, elles baissent de près d'1 million d'euros.** Ces crédits devraient cependant faire l'objet d'une rétrocession vers le programme 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale » en cours de gestion par décret de transfert.

L'ensemble des dépenses de personnel (titre 2) de la présente mission est porté par 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). L'année 2017 est marquée par une dernière évolution du plafond d'emplois des volontaires correspondant à une hausse de 196 ETPT, fixant le plafond d'autorisation d'emplois à 5 505 ETPT, pour un montant de 149 millions d'euros.

Les dépenses de fonctionnement (2,19 % 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).

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

	LFI 2017	LFI 2016
Titre 2 (personnel)	6,97 %	7,00 %
Titre 3 (fonctionnement)	1,95 %	2,19 %
Titre 5 (investissement)	4,81 %	1,14 %
Titre 6 (intervention)	86,27 %	89,67 %

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances

¹ Il s'agit de la dotation en faveur des opérations de construction des lycées de Nouvelle-Calédonie (6,7 millions en AE et 26,9 millions en CP) et la dotation en faveur des établissements scolaires du second degré de Mayotte (79 millions en AE et 50 millions en CP).

III. LES DEUX PROGRAMMES DE LA MISSION « OUTRE-MER » : DES ÉVOLUTIONS CONTRASTÉES

A. LE PROGRAMME 138 « EMPLOI OUTRE-MER »

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.

Répartition des crédits entre les actions du programme 138

(en millions d'euros)

Action	AE				CP			
	Ouverts en LFI 2016	Demandées pour 2017	Évolution par rapport à 2016 (%)	Évolution par rapport à 2016 (volume)	Ouverts en LFI 2016	Demandées pour 2017	Évolution par rapport à 2016 (%)	Évolution par rapport à 2016 (volume)
1 - Soutien aux entreprises	1 111,2	1 038,8	- 6,5 %	- 72,4	1 111,0	1 041,6	- 6,2 %	- 69,4
2 - Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle	246,4	246,9	0,2 %	0,6	247,0	247,5	0,2 %	0,5
3 - Pilotage des politiques outre-mer	2,4	2,1	- 12,8 %	- 0,3	2,4	2,1	- 12,8 %	- 0,3
Total	1 360,1	1 287,9	- 5,3 %	- 72,2	1 360,4	1 291,2	- 5,1 %	- 69,2

Source : projet annuel de performances

Le montant des crédits du programme 138 « Emploi outre-mer » s'élève à 1 139,2 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 1 142,5 millions d'euros en crédits de paiement (CP).

La dotation destinée à la compensation des exonérations de charges patronales aux régimes sociaux représente plus de la moitié du budget de la mission, à hauteur de 1 033,2 millions d'euros en AE/CP en 2017.

La diminution constatée par rapport à 2016 se base sur les prévisions à la baisse de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) relatives aux exonérations de cotisations sociales, avec une moindre mobilisation à hauteur de 60 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale 2016 prévue au titre de l'année 2017.

Dans la continuité des réformes engagées pour un ciblage des dispositifs de réduction du coût du travail, un aménagement du cadre des

exonérations de cotisation sociale pour les travailleurs indépendants est prévu en projet de loi de financement de la sécurité sociale 2017.

Par ailleurs, dans l'optique d'optimiser le pilotage des dispositifs de compensation des exonérations de cotisations sociales, la dotation de 19,9 millions d'euros destinée aux employeurs de personnel de maison sera désormais gérée par le ministère des outre-mer.

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

Le programme 123 « Conditions de vie outre-mer » rassemble les crédits des politiques publiques en faveur de l'amélioration des conditions de vie dans les outre-mer. Il est doté de 787,6 millions d'euros en CP et 848,7 millions d'euros en AE. **Il connaît une progression conséquente de 12,3 % en CP et de 18,1 % en AE.**

Répartition des crédits entre les actions du programme 123

(en millions d'euros)

	AE				CP			
	Ouverts en LFI 2016	Demandées pour 2017	Évolution par rapport à 2016 (%)	Évolution par rapport à 2016 (volume)	Ouverts en LFI 2016	Demandées pour 2017	Évolution par rapport à 2016 (%)	Évolution par rapport à 2016 (volume)
1 - Logement	247,6	247,0	- 0,2 %	- 0,6	234,7	232,7	- 0,8 %	- 2,0
2 - Aménagement du territoire	143,5	144,5	0,7 %	1,0	175,4	164,6	- 6,2 %	- 10,8
3 - Continuité territoriale	41,9	41,7	- 0,5 %	- 0,2	42,6	41,7	- 2,3 %	- 1,0
4 - Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports	20,4	27,5	34,8 %	7,1	20,4	19,0	- 6,9 %	- 1,4
6 - Collectivités territoriales	198,8	300,0	50,9 %	101,3	188,1	280,8	49,3 %	92,7
7 - Insertion économiques et coopérations régionales	1,0	1,0	- 4,6 %	0,0	1,0	1,0	- 4,6 %	0,0
8 - Fonds exceptionnel d'investissement	40,0	40,0	0,0 %	0,0	27,3	34,8	27,6 %	7,5
9 - Appui à l'accès aux financements bancaires	24,6	47,1	91,7 %	22,5	11,7	13,2	13,3 %	1,5
Total	717,7	848,8	18,3 %	131,1	701,1	787,6	12,3 %	86,5

Source : projet annuel de performances pour 2017

Les crédits de l'action 01 « Logement », qui représentent 29,1 % de l'enveloppe globale du programme en AE sont en légère baisse par rapport à la loi de finances initiale 2016, et atteignent 247 millions d'euros.

Les montants consacrés à l'appui pour l'accès aux financements bancaires connaissent une forte progression de 25 millions d'euros en AE. Cette augmentation permettra, via l'AFD, d'aider davantage les collectivités territoriales mais également d'abonder un nouvel instrument financier en faveur de projets de développement des énergies renouvelables et d'adaptation aux effets du changement climatique dans les COM.

Il se traduit enfin par une hausse conséquente des crédits alloués à la reconversion de l'économie polynésienne pour ramener la dotation globale d'autonomie (DGA), versée directement à la Polynésie française, à son niveau initial (90,5 millions d'euros).

Le budget de la mission « Outre-mer » prévoit également le financement, à hauteur de 10 millions d'euros en AE, des travaux de la Cité des Outre-mer qui débiteront en 2017.

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

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

1. Une année 2017 marquée par un effort fiscal de plus de 4 milliards d'euros et une volonté de simplification des procédures

Dispositif	Base légale	Impôt concerné	Chiffrage pour 2015	Chiffrage actualisé pour 2016	Chiffrage pour 2017
Taux de TVA minoré	Art. 296 du code général des impôts (CGI)	TVA	1 300	1 300	1 300
Défiscalisation des investissements productifs	Art. 199 <i>undecies</i> B du CGI	IR	297	285	285
Défiscalisation des investissements en matière de logement	Art. 199 <i>undecies</i> A et 199 <i>undecies</i> D du CGI	IR	180	140	110
Défiscalisation dans le logement social	Art. 199 <i>undecies</i> C	IR	202	225	nc
Réduction du barème de l'impôt sur le revenu	Art. 197-I-3 du CGI	IR	384	384	384

Dispositif	Base légale	Impôt concerné	Chiffrage pour 2015	Chiffrage actualisé pour 2016	Chiffrage pour 2017
Défiscalisation des investissements productifs	Art. 217 <i>undecies</i> et 217 <i>duodecies</i> du CGI	IS	140	100	nc
Exonération de certains produits et matières premières ainsi que des produits pétroliers	Art. 295 du CGI	TVA	158	158	158
TVA dite « non perçue récupérable »	Art. 295 A du CGI	TVA	100	100	100
Exclusion du champ d'application de la TICPE	Art. 267 du code des douanes	TICPE	940	1 050	1 160
Crédit d'impôt pour les investissements productifs	Art. 244 <i>quater</i> W du CGI	IR et IS	-	-	-
Crédit d'impôt pour les investissements dans le logement social	Art. 244 <i>quater</i> X du CGI	IS	-	-	100
Autres dépenses fiscales rattachées à la mission (hors dépenses fiscales sur impôts locaux)			152	176	491
Total (en estimant constants, en 2017 le coût des dispositifs non chiffrés)			3 853	3 918	4 088

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2017

Le montant de la défense fiscale en faveur de l'outre-mer devrait dépasser les 4 milliards d'euros en 2017.

Vos rapporteurs spéciaux se félicitent tout particulièrement des assouplissements prévus par le projet de loi relatif à l'égalité réelle outre-mer¹, tel qu'il résulte de son adoption en première lecture par l'Assemblée nationale. Il prévoit notamment des mesures en vue **de limiter le nombre de dispositifs de défiscalisation soumis à une procédure d'agrément préalable**, que vos rapporteurs spéciaux avaient d'ores et déjà estimée trop lourde à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances 2016.

¹ *Projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique, adopté en 1ère lecture par l'Assemblée nationale le 11 octobre 2016.*

Les dispositions fiscales du projet de loi relatif à l'égalité réelle outre-mer » telles qu'elles résultent de son adoption en première lecture à l'Assemblée nationale

Le texte égalité réelle dans les outre-mer actuellement en discussion comprend de **nombreuses dispositions relatives aux dispositifs de défiscalisation outre-mer**:

L'article 36 *bis* vise ainsi à prolonger de deux ans le dispositif des zones franches outre-mer ;

L'article 37 ajoute le secteur du BTP dans la liste des secteurs prioritaires bénéficiant de l'abattement d'IS prévu à l'article 44 *quaterdecies* du code général des impôts ;

L'article 38 inclut les départements d'outre-mer dans la réduction d'IR, prévue au titre de l'article 199 *undecies* A du code général des impôts, à l'occasion de travaux de réhabilitation de logements achevés depuis plus de vingt ans ;

L'article 39 supprime la notion d'« investissement initial » aux articles 199 *undecies* B, 217 *undecies* et 244 *quater* W du code général des impôts afin d'assouplir l'éligibilité aux dispositifs fiscaux d'aide à l'investissement outre-mer ;

L'article 40 supprime la procédure d'agrément fiscal préalable obligatoire pour bénéficier des exonérations d'IR prévues par l'article 199 *undecies* C du code général des impôts pour les opérations de logement social à Saint-Pierre-et-Miquelon, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Saint-Martin, à Saint-Barthélemy et dans les îles Wallis et Futuna ;

L'article 42 étend les acteurs éligibles à l'exonération d'IR et d'IS prévue à l'article 244 *quater* W du code général des impôts, relatif au crédit d'impôt finançant les opérations dans le logement intermédiaire outre-mer ;

L'article 43 supprime l'agrément fiscal préalable pour les exonérations d'IR et d'IS auxquels donnent droit les programmes d'accession sociale prévus à l'article 244 *quater* W ;

L'article 45 vise à revaloriser le montant du crédit d'impôt prévu à l'article 244 *quater* X relatif à la construction de logements sociaux neufs, par une augmentation de son assiette (de 20 000 euros à 50 000 euros).

2. Un gel bienvenu des ZFA en projet de loi de finances 2017

Le dispositif des zones franches d'activités dans les départements d'outre-mer a été mis en place en 2009 par la loi pour le développement économique des outre-mer¹, et est aujourd'hui codifié aux articles 44 *quaterdecies*, 1388 *quinquies*, 1395 H et 1466 F du code général des impôts.

Il est composé **d'abattements sur les bénéficiaires des petites et moyennes entreprises soumises à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés, sur leur base d'imposition à la cotisation foncière des entreprises (CFE), à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et à la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et d'une exonération partielle sur la base d'imposition à la taxe foncière sur les propriétés non bâties**

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

(TFPNB). Il s'applique en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion et en partie à Mayotte¹.

Plusieurs conditions cumulatives sont prévues qu'un établissement puisse bénéficier du dispositif :

- employer moins de 250 salariés et avoir un chiffre d'affaires inférieur à 50 millions d'euros, ce qui vise à exclure les grandes entreprises ;

- être soumis de plein droit ou sur option à un régime réel d'imposition ;

- exercer une **activité** relevant d'un des secteurs éligibles au dispositif de défiscalisation des investissements productifs prévu par l'article 199 *undecies* B² du code général ou à l'une des activités suivantes : comptabilité, conseil aux entreprises, ingénierie ou études techniques à destination des entreprises. En pratique, **la grande majorité des secteurs économiques sont éligibles à la défiscalisation des investissements productifs et le sont donc également au dispositif des zones franches d'activités.**

La réforme proposée par l'article 12 du présent projet de loi de finances entraîne un gel de la dégressivité des taux des abattements entre 2016 et 2017.

Le tableau suivant en synthétise l'effet.

		Droit actuel (taux en %)			Réforme proposée (taux en %)		
		2016	2017	2018	2016	2017	2018
44 quaterdecies ³	Normal	35	30		35	35	
	Préférentiel	60	50		60	60	
1388 quinquies	Normal	40	35	30	40	40	30
	Préférentiel	70	60	50	70	70	50
1395 H	Normal	70	60	50	70	70	50
1466 F	Normal	70	65	60	70	70	60
	Préférentiel	90	80	70	90	90	70

Source : commission des finances du Sénat

Une récente revue de dépenses portant sur les abattements sur les bénéfices imposables a mis en évidence leur impact positif sur l'activité et sur l'emploi. Ainsi, sur la période 2009-2014 et pour les quatre départements d'outre-mer concernés par ce dispositif, l'emploi a augmenté de 12,7 % pour

¹ Cette dernière collectivité ne bénéficie pas du dispositif prévu à l'article 44 quaterdecies du code général des impôts.

² Cet article se contente de fixer les secteurs non-éligibles (activités associatives, activités postales, etc.) à la défiscalisation, assortie de certaines exceptions, de telle sorte que le principe général est donc l'éligibilité.

³ Ce dispositif arrive à expiration en 2017, ce qui explique l'absence de taux en 2018.

les entreprises bénéficiant du dispositif contre 1,3 % pour les entreprises éligibles n'ayant pas bénéficié du dispositif. De même, leur chiffre d'affaire a augmenté de respectivement 20 % et 8,3 %, soit de près de 12 points de plus pour les entreprises ayant bénéficié du dispositif ZFA. Cette étude relève en outre que **ce dispositif est particulièrement utile en tant qu'aide « ciblée pour le développement économique des petites et moyennes entreprises de moins de 250 salariés »**¹.

Vos rapporteurs spéciaux se félicitent de cette mesure qui, combinée à la prolongation de deux ans du dispositif prévue par l'article 36 bis du projet de loi « égalité réelle outre-mer », est également de nature à favoriser la confiance de ses bénéficiaires.

Il convient, enfin, de relever que l'article 51 du projet de loi relatif à l'égalité réelle outre-mer prévoit la remise par le Gouvernement d'un rapport au Parlement dressant un bilan des zones franches d'activité et présentant également « *les conditions de mise en œuvre d'une zone franche globale à compter du 1^{er} janvier 2019 pour une durée de dix ans renouvelable* ».

B. UN EFFORT BUDGÉTAIRE ET FINANCIER GLOBAL DE L'ÉTAT DÉPASSANT LES 20 MILLIARDS D'EUROS

La politique transversale de l'État outre-mer est portée par 88 programmes, auxquels s'ajoutent les prélèvements sur recettes.

Elle se décline en six axes :

- développer l'emploi, la production et l'investissement outre-mer ;
- offrir une véritable égalité des chances à la jeunesse outre-mer ;
- garantir la sécurité des citoyens outre-mer ;
- améliorer les conditions de vie des citoyens outre-mer ;
- favoriser le développement durable des territoires en partenariat avec les collectivités ;
- valoriser les atouts des outre-mer.

Le montant total des AE (dépenses de personnel, de fonctionnement, d'investissement et d'intervention) consacré par l'État (toutes missions confondues) aux territoires d'outre-mer s'élève à 16,6 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2017. **Ce montant est en hausse de 4,96 % par rapport à la loi de finances initiale 2016. Cette hausse provient notamment de la prise en compte de deux nouveaux programmes, les programmes 345 « Service public de l'énergie » et 764 « Soutien à la transition énergétique » (respectivement 1,15 milliard d'euros et 230,2 milliards d'euros).**

¹ Contrôle général économique et financier, revue des dépenses sur les zones franches d'activité outre-mer, juin 2016.

Évolution des AE de la politique transversale « Outre-mer » par territoire

(en euros)

Tous les départements et territoires d'outre-mer	Autorisations d'engagement			Évolution	
	2015	2016	2017	2016/2015	2017/2016
Mission Action extérieure de l'État	3 776 486	3 929 819	3 905 021	4,10%	- 0,60 %
Mission Administration générale et territoriale de l'État	194 957 553	169 301 609	182 631 215	- 13,20 %	7,90 %
Mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	195 962 295	184 915 188	218 998 105	- 5,60 %	18,40 %
Mission Développement agricole et rural	1 914 605	1 597 168	2 055 124	- 16,60 %	28,70 %
Mission Aide publique au développement	1 380 000	17 874 878	1 500 000	1 195,30 %	- 91,60 %
Mission Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	3 526 782	3 406 550	3 439 794	- 3,40 %	1,00 %
Mission Conseil et contrôle de l'État	25 378 976	26 661 907	25 905 931	5,10 %	- 2,80 %
Budget annexe Contrôle et exploitation aériens	132 681 812	130 948 587	133 833 665	- 1,30 %	2,20 %
Mission Culture	34 115 039	35 125 267	34 315 666	3,00 %	- 2,30 %
Mission Médias, livre et industries culturelles	709 426	834 036	904 036	17,60 %	8,40 %
Mission Défense	807 575 677	749 319 137	881 240 355	- 7,20 %	17,60 %
Mission Écologie, développement et mobilité durables	199 704 515	1 330 908 256	1 589 190 350	566,40 %	19,40 %
Mission Économie	46 264 214	41 670 062	42 938 761	- 9,90 %	3,00 %
Mission Enseignement scolaire	4 804 766 074	4 769 853 008	4 970 094 561	- 0,70 %	4,20 %
Mission Gestion des finances publiques et des ressources	380 825 760	371 013 426	378 014 746	- 2,60 %	1,90 %
Mission Immigration, asile et intégration	7 839 913	9 593 827	8 785 577	22,40 %	- 8,40 %
Mission Justice	524 855 898	506 524 835	557 244 956	- 3,50 %	10,00 %
Mission Outre-mer	2 016 068 386	2 077 744 075	2 136 653 331	3,10 %	2,80 %
Mission Politique des territoires	24 295 857	22 303 099	31 057 942	- 8,20 %	39,30 %

	Autorisations d'engagement			Évolution	
Mission Recherche et enseignement supérieur	561 739 102	564 645 192	575 809 013	0,50 %	2,00 %
Mission Relations avec les Collectivités territoriales	2 026 310 076	1 928 928 149	1 894 109 239	- 4,80 %	- 1,80 %
Mission Santé	146 871 128	115 633 797	122 992 851	- 21,30 %	6,40 %
Mission Sécurités	1 030 162 794	1 027 915 858	1 046 049 898	- 0,20 %	1,80 %
Mission Solidarité, insertion et égalité des chances	631 145 688	488 769 709	488 769 709	- 22,60 %	0,00 %
Mission Sport, jeunesse et vie associative	10 172 340	8 798 188	8 984 639	- 13,50 %	2,10 %
Mission Travail et emploi	511 349 251	424 923 904	451 224 161	- 16,90 %	6,20 %
Mission Égalité des territoires, logement et ville	249 604 116	783 968 075	789 641 457	214,10 %	0,70 %
Mission Engagement financier de l'État	1 285 550	1 070 000	783 000	- 16,80 %	- 26,80 %
Totaux (ensemble des programmes)	14 575 239 312	15 798 177 605	16 581 073 103	8,40 %	5,00 %

Source : document de politique transversale 2017, annexé au projet de loi de finances pour 2017

Les missions « Enseignement scolaire » (30 %), « Outre-mer » (12,9 %), « Relations avec les collectivités territoriales » (11,4 %), « Écologie, développement et mobilités durables » (9,6 %) et « Sécurités » (6,3 %) représentent à elles seules plus des deux tiers de l'effort de l'État en outre-mer.

La mission qui a enregistré la plus forte variation dans le projet de loi de finances pour 2017 (en variation et en absolu) est la mission « Politique des territoires » (+ 39,3 %).

En CP, l'effort financier s'établit à 16,4 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2017 (contre respectivement 15,8 milliards en AE/CP en loi de finances initiale 2015 et 14,4 milliards en exécution 2014).

Les dépenses fiscales étant estimées à 4,1 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2017, l'effort total de l'État devrait s'élever à 20,7 milliards d'euros en AE et 20,5 milliards d'euros en CP en 2017, contre 18,4 milliards d'euros en AE et 1,6 milliard d'euros en CP. Néanmoins, les différents changements de périmètres opérés d'année en année rendent difficile la réalisation d'une évaluation fine de l'ensemble des dépenses publiques réellement destinée aux outre-mer.

Dans le cadre des travaux parlementaires relatifs à l'examen du projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et

portant autres dispositions en matière sociale et économique, adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 11 octobre 2016, vos rapporteurs spéciaux estiment qu'une analyse plus approfondie de ces dépenses publiques semble nécessaire.

Évolution des AE de la politique transversale « Outre-mer » par territoire

(en euros)

par territoire	Autorisations d'engagement			Évolution	
	2015	2016	2017	2016/2015	2017/2016
Guadeloupe	2 357 067 214	2 728 108 368	2 717 434 183	15,70 %	- 0,40 %
Guyane	1 676 721 940	1 849 901 504	1 977 514 204	10,30 %	6,90 %
Martinique	2 168 833 486	2 420 897 805	2 559 042 744	11,60 %	5,70 %
Saint-Martin	54 790 891	65 271 164	66 962 044	19,10 %	2,60 %
Saint-Barthélemy	2 507 190	2 457 682	2 475 818	- 2,00 %	0,70 %
Total Antilles Guyane	6 259 920 721	7 066 636 523	7 323 428 992	12,90 %	3,60 %
La Réunion	4 525 477 450	4 937 468 864	5 128 489 253	9,10 %	3,90 %
Mayotte	849 534 583	923 521 892	1 038 752 080	8,70 %	12,50 %
Nouvelle Calédonie	1 237 441 856	1 196 254 963	1 280 965 566	- 3,30 %	7,10 %
Polynésie Française	1 291 708 821	1 235 680 776	1 356 433 777	- 4,30 %	9,80 %
Wallis et Futuna	140 782 060	110 192 827	126 907 185	- 21,70 %	15,20 %
Saint-Pierre-et-Miquelon	80 149 839	111 822 642	121 372 185	39,50 %	8,50 %
TAAF	21 978 147	26 028 379	21 717 062	18,40 %	- 16,60 %
Non réparti	166 695 102	173 012 001	181 345 188	3,80 %	4,80 %
Total (ensemble des territoires)	14 573 688 579	15 780 618 868	16 579 411 288	8,30 %	5,10 %

Source : document de politique transversale, annexé au projet de loi de finances pour 2017

La répartition des AE de la politique transversale outre-mer par territoires met en évidence des taux d'évolution variables. Le total des crédits d'un territoire résulte de l'agrégation des crédits de différents programmes qui mettent en œuvre des actions récurrentes mais aussi des programmes d'investissement avec une périodicité moins régulière, ce qui explique les fortes variations et leurs écarts entre territoires (+ 9,80 % en Guyane, contre - 0,40 % en Guadeloupe entre 2017 et 2016). **La combinaison de ces opérations réalisées par les différents programmes, sans concertation suffisante entre les ministères, peut entraîner des variations brutales et des inégalités entre les territoires. Vos rapporteurs spéciaux souhaiteraient à cet égard que la concertation, aussi bien entre les ministères qu'entre ces derniers et les différentes collectivités concernées soit améliorée et surtout, qu'une équité de traitement budgétaire prévale entre toutes les collectivités.**

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

1. L'atteinte de l'objectif « SMA 6 000 » : une réussite qui ne doit pas masquer la nécessité de poursuivre le développement du dispositif

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 régi par l'article L. 4132-12 du code de la défense. 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).

65 % des encadrants sont des militaires détachés, les volontaires, de 18 à 25 ans, ont le statut militaire, vivent en caserne et portent l'uniforme. Ils perçoivent une indemnité de 340 euros par mois (nourris, logés et blanchis), et passent gratuitement le permis de conduire.

En 2009, l'objectif « SMA 6 000 » est décidé et consiste dans le doublement des volontaires bénéficiant du Service militaire adapté. Il était initialement prévu pour 2014.

Sources : « L'insertion professionnelle des jeunes d'outre-mer », ministère de l'outre-mer, 30 avril 2009 et rapport de la Cour des comptes sur la « Journée défense et citoyenneté », janvier 2016

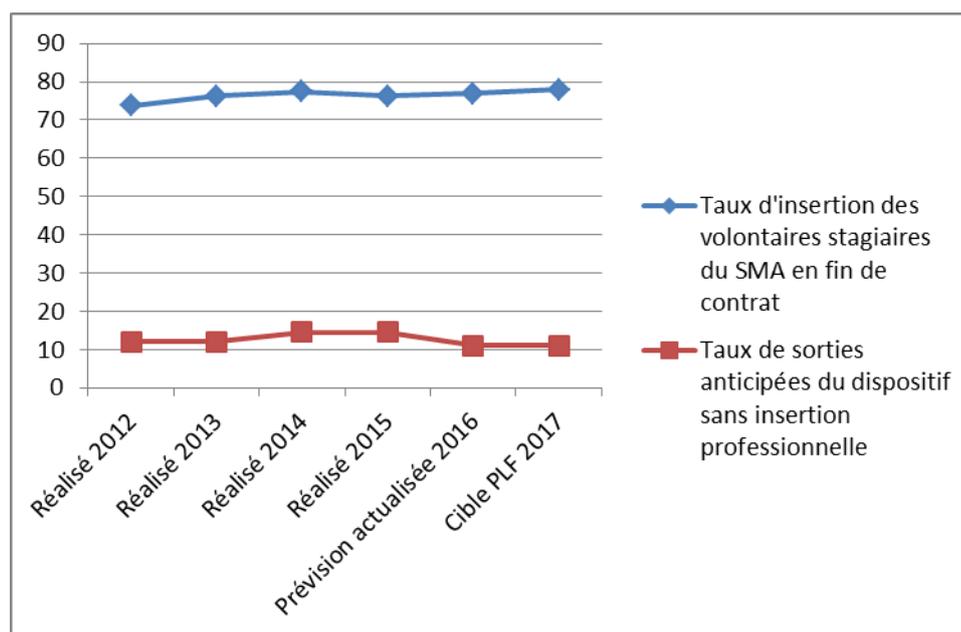
Évolution de la capacité d'accueil du SMA

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Places de stages ouvertes dans l'année	2 900	3 000	4 100	4 850	5 300	5 500	5 700	5 800	6000

Source : réponse au questionnaire budgétaire

L'atteinte de l'objectif « SMA 6000 » constitue, selon le Gouvernement un élément majeur de l'année 2017. Ainsi, avec une dernière évolution du plafond d'emplois des volontaires à 5 505 ETPT, la masse salariale globale du SMA augmente de 4,5 millions d'euros entre 2016 et 2017, de 91 à 94 millions d'euros.

Taux d'insertion des volontaires du SMA en fin de contrat



Source : rapport annuel de performances 2015

Le SMA constitue un dispositif particulièrement efficace d'insertion des jeunes. Ainsi, tout en tenant compte de l'augmentation du nombre de volontaires, et malgré les contraintes locales auxquelles peut être exposé le SMA (élargissement des publics, concurrence d'autres dispositifs, bassins d'emplois restreints, ...), la prévision du taux d'insertion a été maintenue aux niveaux prévus en 2016, soit 77 % en 2016 et 78 % en 2017. Le SMA pourra s'appuyer sur la dynamique de son réseau entrepreneurial, le développement de l'offre de formation qualifiante en outre-mer ainsi que sur son partenariat renforcé avec LADOM pour consolider ses résultats d'insertion. **S'ils sont conscients que ces chiffres agrègent des emplois**

précaires et des emplois stables, vos rapporteurs spéciaux insistent sur la nécessité de préserver et développer ce dispositif particulièrement efficace, notamment dans l’insertion de publics en difficulté.

À ce titre, ils regrettent le fait que, malgré une légère augmentation des ETPT consacrés à la gestion RH (+ 2 ETPT par rapport à 2016 répartis entre le personnel « administrant et gérant » et le personnel « organisant la formation »), le ratio « effectifs gérant / effectifs gérés » subisse une légère baisse (1,63 % contre 1,64 % en 2016). En effet, la révision à la hausse du plafond d’emplois des volontaires du SMA ne s’accompagne pas d’une augmentation du plafond d’emplois du personnel encadrant dans les mêmes proportions. S’il est possible de rechercher de nouvelles pistes d’efficience, il semble souhaitable, à terme, d’augmenter les ETPT consacrés à la gestion du SMA.

Vos rapporteurs spéciaux rappellent que ce dispositif vise une population particulièrement fragile, puisque la moitié des ultramarins âgés de 18 à 25 ans sont au chômage. À ce titre, étant donné son efficacité, l’augmentation ultérieure des effectifs concernés par le SMA pourrait être étudiée, l’atteinte de l’objectif « SMA 6000 » ne devant pas masquer la nécessaire poursuite des politiques publiques dans le domaine de l’insertion des jeunes ultramarins sur le marché de l’emploi.

2. Une poursuite du recentrage des dispositifs d’exonération de charges sociales

a) La nécessaire stabilisation du dispositif après trois années de réforme

Le dispositif des exonérations de cotisations de sécurité sociale spécifique aux outre-mer résulte des dispositions de l’article L. 752-3-2 du code de la sécurité sociale en ce qui concerne les entreprises implantées outre-mer et des articles L. 756-4 et L. 756-5 de ce même code pour les travailleurs indépendants ultramarins s’inscrit dans le cadre des politiques publiques menées par l’État en vue de **réduire les handicaps structurels des départements et collectivités d’outre-mer et d’améliorer la compétitivité de leurs entreprises tout en encourageant la création d’emplois pérennes par une réduction du coût du travail**. Il représente 1,032 milliard d’euros, soit plus de la moitié des crédits consommés au sein de la mission « Outre-mer » en 2015 et 80,7 % des crédits du programme 138 « Emploi outre-mer ».

Cette politique publique fait l’objet, depuis quatre ans, d’une démarche de rationalisation visant à la rendre plus efficiente. Dans le cadre de sa revue de dépenses de juin 2015 sur les exonérations et exemptions de cotisations sociales spécifiques, la mission conduite par l’inspection générale des finances (IGF) et l’inspection générale des affaires sociales (IGAS) a invité le Gouvernement à poursuivre la redéfinition du calibrage des exonérations en vue de limiter le maintien d’avantages sociaux jusqu’à des niveaux élevés de revenus.

La loi de finances pour 2014 et la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2016 ont ainsi abaissé les niveaux de salaires concernés par les exonérations de charges patronales afin de recentrer l'application de celles-ci sur les bas et moyens salaires, compte tenu de l'importance plus grande que joue, à ce niveau, le facteur du coût du travail sur l'emploi. Les entreprises situées dans les territoires ultramarins bénéficient 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. Il faut néanmoins relever que :

- d'une part, l'intensité de l'aide demeure modulée selon plusieurs critères tenant à la fois à leur taille (plus ou moins de 11 salariés) et leur éligibilité ou non au crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) ;

- d'autre part, les entreprises relevant des secteurs dits renforcés tels qu'ils ont été identifiés par la loi pour le développement économique des outre-mer (recherche et développement, technologies de l'information et de la communication, tourisme, environnement, agronutrition et énergies renouvelables) n'ont pas été affectées par ces mesures de recentrage, les seuils de salaire dans la limite desquels elles sont totalement ou partiellement exonérées de cotisations patronales ayant été majorés.

La réforme prévue à l'article 7 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 porte, cette fois, sur le dispositif d'exonérations applicables aux cotisations dont les travailleurs indépendants sont redevables et procède de la même logique. Elle opère un recentrage de ce dispositif sur les plus faible revenus afin de limiter les effets d'aubaine.

La rationalisation en PLFSS 2017 du dispositif d'exonérations et d'abattement d'assiette des travailleurs indépendants exerçant en outre-mer

L'article 7 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 propose de limiter l'exonération totale des cotisations des 24 premiers mois ainsi que l'abattement de 50 % de l'assiette des revenus aux revenus inférieurs ou égaux à 2,5 plafonds annuels de la sécurité sociale (PASS), soit 96 500 euros en 2016. L'exonération et l'abattement d'assiette seraient dégressifs de 1,1 (42 478 euros) jusqu'à 2,5 PASS.

Ce plafonnement est accompagné de l'introduction d'une hausse du niveau de l'exonération en troisième année civile d'activité, lors de laquelle l'abattement sera porté de 50 % à 75 % de l'assiette des cotisations et contributions. Cette exonération renforcée sera également soumise aux règles de plafonnement. Pour les revenus inférieurs à 1,1 PASS, cette exonération permettrait ainsi une réduction supplémentaire des prélèvements sociaux applicables aux travailleurs indépendants en outre-mer lors des premières années d'activité.

Tous les travailleurs indépendants ayant, lors de leur troisième année d'activité, des revenus annuels inférieurs à 60 000 euros (1,55 PASS) environ bénéficieront d'un montant d'exonération plus élevé qu'actuellement. Au-delà de ce seuil, le montant d'exonération sera inférieur à la situation actuelle.

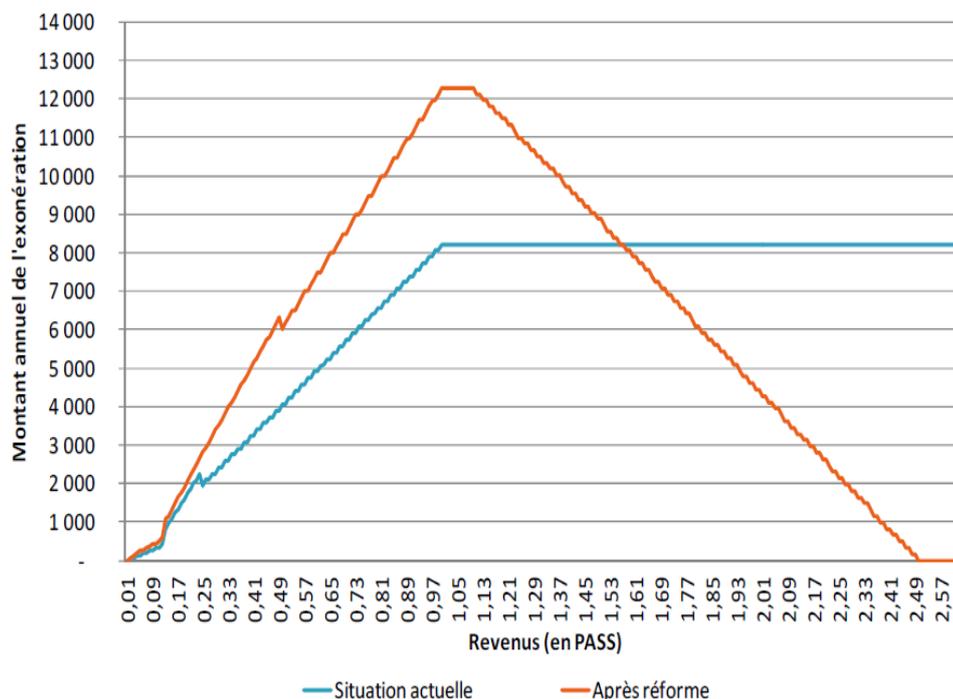
Les autres dispositions spécifiques aux travailleurs indépendants ultra-marins suivantes ne sont pas remises en cause par cette mesure :

- l'exonération de cotisation d'assurance maladie lorsque leurs revenus sont inférieurs à 13 % du PASS (supprimée depuis le 1^{er} janvier 2015 en métropole) ;

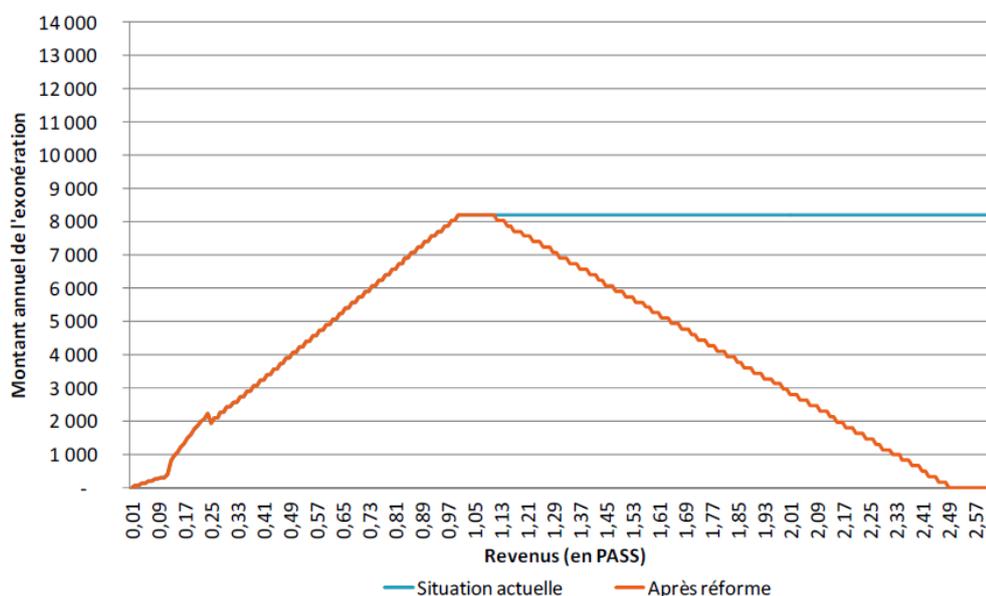
- une exonération partielle de cotisations (les cotisations au titre de la retraite complémentaire obligatoire, la CSG, la CRDS et la contribution à la formation professionnelle restent notamment dues) pour les travailleurs indépendants ultra-marins dont le revenu est inférieur à 390 euros.

À l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a modifié le dispositif initial en introduisant **un pallier de stabilité de l'exonération de cotisations de sécurité sociale, déterminé entre 1,1 PASS et 1,5 PASS, avant de devenir dégressive pour s'annuler, comme prévu initialement, à 2,5 PASS.**

Exonération de cotisations sociales de 75 % envisagée pour la 3^e année d'activité, en fonction du revenu



Exonération de 50 % de cotisations sociales en fonction du revenu, à compter de la 4^e année d'activité



Source : fiche d'évaluation préalable de l'article 7 du PLFSS

Le plafonnement et la dégressivité des exonérations dont bénéficient les travailleurs indépendants ultramarins permettraient globalement une économie de 32 millions d'euros, tandis que le coût de l'instauration d'une exonération de 75 % au titre de la troisième année d'activité est estimé à un peu moins de 2 millions d'euros.

Ainsi, vos rapporteurs spéciaux se félicitent de l'économie nette de 30 millions d'euros que procurera annuellement ce recentrage. Toutefois, ils tiennent en même temps à rappeler qu'il est nécessaire que ces dispositifs soient stabilisés pour qu'ils aient leur pleine efficacité en donnant une réelle visibilité aux entreprises et aux travailleurs indépendants sur leurs charges sociales futures. Ils tiennent par ailleurs à rappeler qu'un recentrage excessif des exonérations de cotisations patronales est de nature à générer des « trappes à bas salaires », en augmentant trop fortement le coût marginal des augmentations salariales.

b) Un endettement à l'égard des organismes de sécurité sociale demeurant trop élevé

**Évolution de la dette et de la dette cumulée auprès
des organismes de sécurité sociale**

(en millions d'euros)

Année	Montants liquidés par les organismes de sécurité sociale	Versements effectués	Dette annuelle	Dette cumulée
2013	1 206,8	1 208,3	-1,4	- 75,5
2014	1 192,6	1 124,7	67,8	- 143,3
2015	1080,8	1090,6	-9,8	-133,5

Source : direction générale des outre-mer

Conformément aux dispositions de l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale, ces exonérations sont compensées par l'État, à partir des crédits inscrits au programme 138 « Emploi outre-mer ». Le montant cumulé des impayés au titre de ces exonérations atteint en 2015 133,5 millions d'euros. Si l'évaluation des crédits nécessaires n'est pas aisée compte tenu de la difficulté rencontrée par les organismes de sécurité sociale pour estimer leurs besoins, il est souhaitable que le montant des crédits inscrits en loi de finances soit réellement de nature, d'une part, à assurer la compensation des exonérations de charges sociales et, d'autre part, à permettre l'apurement des dettes antérieures. **Vos rapporteurs se félicitent à cet égard de la baisse de près de 10 millions d'euros de l'endettement, réalisée en 2015, même si la diminution des crédits dédiés à la compensation des exonérations baisse dans le projet de loi de finances pour 2017 et les incite donc à rester vigilant sur la poursuite de l'apurement de cette dette.**

3. Une dépense en matière de logement en légère baisse, toujours insuffisante pour répondre aux besoins

a) Un nombre de constructions très insuffisant au regard des besoins

Différents éléments expliquent la crise du logement que connaissent les outre-mer, notamment la forte pression démographique, la rareté du foncier, l'urbanisation rapide et la forte proportion de ménages à bas revenus.

Ainsi, selon les informations recueillies par vos rapporteurs spéciaux, le nombre de demandeurs de logements sociaux s'élève à 62 699,

et les besoins s'élèvent à 21 500 logements neufs par an (dont plus de la moitié en logements sociaux et en accession).

La construction de logements locatifs sociaux constitue l'axe majeur de la politique du logement du ministère des outre-mer, réaffirmée dans le Plan logement outre-mer signé le 26 mars 2015. Elle recouvre le logement locatif social (LLS) et très social (LLTS) ainsi que des logements spécifiques comme les établissements d'hébergement des personnes âgées dépendantes (EHPAD), les logements étudiants et l'hébergement d'urgence.

Cette problématique est particulièrement prégnante pour certains territoires ultramarins, comme la Guyane, qui fait face à d'importants flux migratoires, et dont l'insalubrité des logements est de plus en plus alarmante.

L'année 2015 est marquée par une légère augmentation des mises en chantier (+ 3 %), qui demeure insuffisante pour répondre à cette demande.

L'année 2015 a également été marquée par une diminution (- 23 %) des livraisons de logement qui s'explique, selon les informations recueillies par vos rapporteurs, notamment par des retards dus à des appels d'offres infructueux et des aléas météorologiques.

L'année 2015 a connu un tassement de 14 % en termes de logements locatifs sociaux et très sociaux financés (LLS et LLTS) par rapport à 2014 (4 712 en 2015 contre 5 491 en 2014). Cette baisse masque néanmoins d'importantes disparités. En effet, la Guadeloupe et la Réunion ont été plus fortement affectées par les freins à la construction évoqués plus haut et enregistrent une forte baisse du nombre de leurs logements financés, respectivement 28 % et 44 %. En revanche, la Martinique et la Guyane connaissent la même année une hausse du nombre de logements financés respectivement de 61 % et 108 %.

Logements financés, mis en chantier et livrés dans les départements d'outre-mer et à Saint-Martin entre 2011 et 2015

Années	2011			2012			2013			2014			2015		
	Financés	Mis en chantier	Livrés												
LLS	3664	4244	2283	4018	3282	2836	3334	3210	3492	3183	2060	4304	3398	2502	2886
LLTS	2486	1850	1066	2771	2072	1640	2743	2450	1733	2308	1856	1950	1314	1518	1911
Total	6150	6094	3349	6789	5354	4476	6077	5660	5225	5491	3916	6254	4712	4020	4797

Source : réponses aux questionnaires budgétaires

Réalisation de production de logements, selon le type de logement, depuis 2012

Produits	Réalisé en 2012	Réalisé en 2013	Réalisé en 2014	Réalisé en 2015
LLS	112	97	3183	3398
LLTS	49	232	2308	1314
LLS/LLTS défiscalisé	6628	5748	-	-
S/total LLS/LLTS	6789	6077	5491	4712
Logements spécifiques (étudiants, EHPAD, urgence)	242	0	84	0
S/total locatif social	7031	6077	5575	4712
Accession à la propriété (LES-LAS et LATS)	593	565	472	460
S/total Accession à la propriété	593	565	472	460
AH	2003	1424	1407	1416
SALLS	3862	2251	2894	2362
S/total Amélioration et réhabilitation	5865	3675	4301	3778
Total général	13.489	10.317	10.348	8.950

Source : réponses aux questionnaires budgétaires

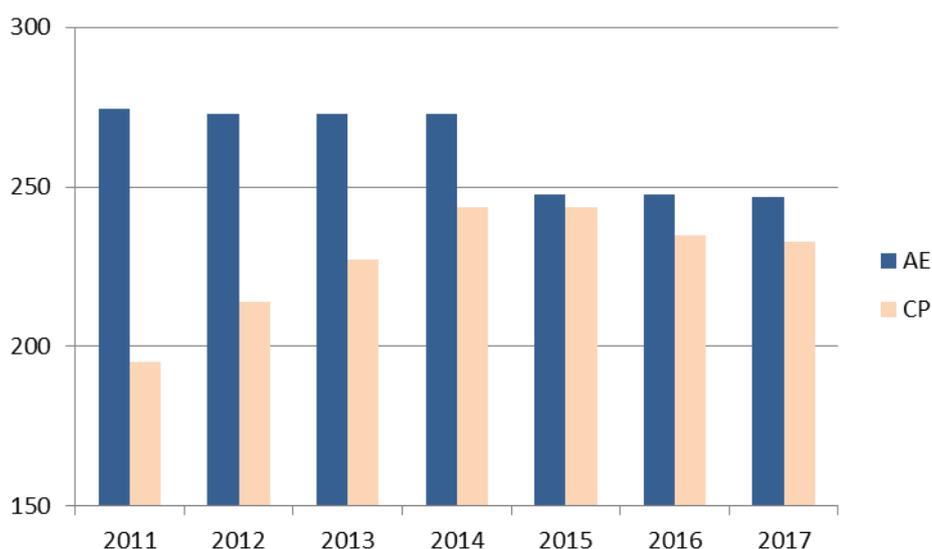
En 2017, la priorité continue de porter sur l'effort de construction du locatif social neuf, avec une prévision de construction de 6 141 logements locatifs sociaux et très sociaux qui tient compte de l'augmentation du coût de la construction.

b) *Malgré cela, des crédits en baisse et un niveau de charges à payer important*

Si le Gouvernement insiste sur le fait que les crédits de paiement affectés à la LBU sur la période 2011-2017 ont connu une hausse d'environ 20 %, passant de 195,3 millions d'euros en loi de finances initiale 2011 à 232,7 millions d'euros en CP dans le projet de loi de finances pour 2017, **vos rapporteurs spéciaux regrettent néanmoins la « stagnation budgétaire » qu'elle connaît depuis 2014, alors même que les coûts de construction et du foncier augmentent et que les besoins demeurent extrêmement importants.** Ainsi, par rapport au projet de loi de finances pour 2016, les AE et les CP baissent respectivement de 0,2 % et 0,8 % dans le projet de loi de finances pour 2017.

Évolution des AE et des CP de la LBU depuis 2011

(en millions d'euros)



Source : réponses aux questionnaires budgétaires

Cette baisse apparaît d'autant plus préjudiciable que les charges à payer relatives à la LBU s'élevaient à 7,2 millions d'euros en 2011, à 40,4 millions d'euros en 2012, à 34,6 millions d'euros en 2013, et à 22,2 millions d'euros fin 2014. **En 2015, le montant des impayés s'est établi à 33,5 millions d'euros, en hausse de 11,3 millions d'euros par rapport à 2014 et se rapprochant du niveau de 2013 (34,6 millions d'euros).** Cet apurement passe nécessairement par une augmentation des CP dévolus à la LBU.

c) Une suppression de la procédure d'agrément fiscal pour les organismes de logement social bienvenue

Introduit par l'article 21 de la loi de finances pour 2014¹, **l'article 244 quater X du code général des impôts, qui prévoit un crédit d'impôt de 40 %² pour les organismes de logement social³ qui acquièrent ou construisent des logements sociaux dans les départements d'outre-mer, connaît en 2016 une évolution majeure.** En effet, le projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, actuellement en discussion devant le Parlement, prévoit la suppression de l'agrément.

Le bénéfice de ce crédit d'impôt est soumis au respect d'un ensemble de conditions ; les logements doivent notamment être donnés à des personnes physiques qui en font leur résidence principale et les ressources des bénéficiaires ainsi que les loyers doivent ne pas dépasser des montants fixés par décret.

La suppression de l'agrément prévue à l'article 55 bis du projet de loi « Sapin 2 ».

L'article 55 bis du projet de loi « Sapin 2 » supprime les dispositions de l'article 244 quater X selon lesquelles, lorsque le montant par programme des investissements est supérieur à deux millions d'euros, le bénéfice du crédit d'impôt est conditionné à l'obtention d'un agrément préalable

En conséquence, les dépenses éligibles seront calculées par l'organisme lui-même et seront donc susceptibles de faire l'objet d'un contrôle fiscal *a posteriori*, ce crédit d'impôt obéissant aux mêmes règles de gestion et de contrôle que les autres.

Il prévoit également que **cette abrogation s'applique aux opérations d'acquisition et de construction dont le fait générateur intervient à compter du 31 mai 2016 et qui, à cette date, n'ont pas obtenu l'agrément.**

La loi de finances pour 2016 a prorogé les dispositifs d'allègements fiscaux en matière de logement (articles 217 *undecies*, 244 quater X et 244 quater W du code général des impôts), à différentes dates, sauf celui de l'article 199 *undecies* C (réduction d'IR pour l'acquisition ou la construction de logement sociaux), dont la date d'extinction est maintenue pour 2017.

Ainsi, la baisse des recours au dispositif de l'article 199 *undecies* C est compensée par le recours systématique au crédit d'impôt de

¹ Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013.

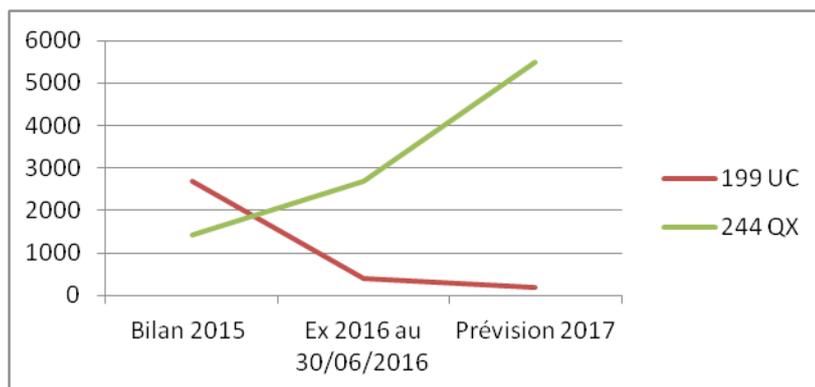
² Ce crédit d'impôt sur les sociétés s'applique à des personnes morales qui en sont largement exonérées et s'apparente donc, d'un point de vue économique, à une subvention.

³ Ce mécanisme est ouvert aux offices publics de l'habitat, aux sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré, aux fondations d'habitations à loyer modéré et aux sociétés d'économie mixte exerçant une activité immobilière outre-mer.

l'article 244 *quater* X, qui va devenir l'instrument privilégié du financement du logement social outre-mer (cf. graphique).

Évolution du crédit d'impôt de l'article 244 *quater* X par rapport à la défiscalisation prévue par l'article 199 *undecies* C du CGI dans les DROM (2015-2017)

(nombre de logements financés)



Source : réponse aux questionnaires budgétaires

Cet allègement, en simplifiant et fluidifiant un des principaux instruments du financement du logement social outre-mer devrait contribuer à accélérer les décisions d'investissement des organismes de logement social.

4. La politique contractuelle de l'État en outre-mer : un outil important d'appui au développement économique et social des territoires ultramarins

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

La politique contractuelle de l'État dans les outre-mer se décline en deux formes. S'agissant des départements et collectivités uniques d'outre-mer, il s'agit de contrats de plan État-Région (CPER) pour la Guadeloupe, la Guyane, La Réunion et Mayotte et de contrat de plan État-Région-Département pour la Martinique dont la nouvelle génération, d'une durée de six ans, a débuté en 2015. Pour les collectivités d'outre-mer, de contrat de projets ou de développement ; une nouvelle génération de contrats de développement pour la période 2017-2021 est en cours de négociation entre l'État et la Nouvelle-Calédonie, les provinces et les communes.

Le cahier des charges pour l'élaboration des CPER dans les outre-mer a retenu les six thématiques suivantes :

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

L'emploi est une priorité transversale aux six thématiques.

Les crédits destinés au financement des opérations contractualisées s'élèvent à 136 millions d'euros en AE et 148 millions d'euros en CP, soit une quasi-stabilisation en AE et une baisse de 8 % en CP, ces derniers étant principalement destinés au règlement des opérations contractualisées au titre des années antérieures.

Pour 2017, 43,3 millions d'euros en AE et 54 millions d'euros en CP sont ainsi prévus pour le financement des CPER et répartis comme suit :

Répartition par territoire des crédits consacrés aux contrats de plan

(en millions d'euros)

	2016		2017	
	AE	CP	AE	CP
Guadeloupe	5	9,1	5	10,1
Guyane	5,3	6,6	5,2	5,1
Martinique	4,5	7,7	4,4	7,4
La Réunion	14,2	13,9	14	13,4
Mayotte	13,5	20,2	14,7	18
Total	42,5	57,5	43,3	54

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

Pour l'exercice 2017, 92,8 millions d'euros en AE et 94,5 millions d'euros en CP sont ainsi prévus au titre des contrats de projet et de développement en cours dans les collectivités d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie, répartis de la manière suivante :

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

- contrat de développement de Saint-Martin : 7,4 millions d'euros en AE et CP sont prévus au projet de loi de finances pour 2017. Le nouveau contrat de développement 2014-2020 est décliné en deux périodes budgétaires successives : de 2014 à 2017 et de 2018 à 2020. La seconde période de l'engagement financier des partenaires sera matérialisée par voie d'avenant au contrat ;

- contrat de développement de Wallis et Futuna 2012-2016 prolongé en 2017 : 5,2 millions d'euros en AE et 5,3 millions d'euros en CP ;

- contrat de développement 2011-2015 de Nouvelle-Calédonie prolongé en 2016 est arrivé à échéance. 58,5 millions d'euros en CP, prévus en projet de loi de finances pour 2017, contribueront à poursuivre le mandatement des opérations engagées sur ces contrats. Les négociations sont en cours pour la signature des contrats 2017-2021. 56,6 millions d'euros en AE sont prévus pour engager les opérations des nouveaux contrats ;

- contrat de projets en Polynésie française 2015-2020 : 22,2 millions d'euros en AE et 21,9 en CP au titre du contrat de projet signé le 9 mars 2015. Vos rapporteurs spéciaux tiennent à renouveler les réserves qu'ils avaient exprimées l'an dernier sur ce montant, qui a baissé en 2014 et 2015. **Le maintien pour une troisième année consécutive de cette sous-dotation importante est malheureusement de nature à compromettre la réalisation des projets envisagés dans le cadre de ce second contrat de projets.**

5. À périmètre constant, une légère hausse des dotations aux collectivités territoriales, au bénéfice principal de la Polynésie française

L'action 06 « Collectivités territoriales » du programme 123 « Conditions de vie outre-mer » rassemble plusieurs dotations visant, notamment, à favoriser l'égal accès des ultramarins aux services publics, à apporter une aide d'urgence aux cataclysmes naturels et aux événements catastrophiques et à appuyer les actions en matière de sécurité et de défense civiles. Elle est dotée de 300 millions d'euros en AE et de 280 millions d'euros en CP, soit une progression de, respectivement, 50 % et 48 % par rapport à 2016.

Cette hausse importante s'explique néanmoins, comme c'était le cas en 2016, par une mesure de périmètre. Deux dotations ont en effet transférées du programme 214 « Soutien de la politique de l'éducation » de la mission « Enseignement scolaire » vers le programme 123. Il s'agit des deux dotations suivantes :

- la dotation en faveur des opérations de construction des lycées de Nouvelle-Calédonie, qui est dotée de 6,7 millions en AE et 26,9 millions en CP ;

- la dotation en faveur des établissements scolaires du second degré de Mayotte, dotée de 78,9 millions d'euros en CP 50 millions d'euros en CP.

Toutefois, même à périmètre constant, les dotations augmentent de 8 % en AE et en CP, en raison, principalement, de l'augmentation des dotations d'aide à la reconversion de l'économie polynésienne.

En outre, la restauration à son niveau d'origine de la Dotation globale d'autonomie revêt une valeur hautement symbolique pour la Polynésie française. Celle-ci avait connu deux baisses depuis la suppression du mécanisme d'indexation de cette dernière à la dotation globale de fonctionnement en 2015.

Les dotations visant à favoriser à la reconversion polynésienne

Le régime d'aide de l'État à la reconversion de l'économie polynésienne qui vise à stabiliser et pérenniser l'appui financier de l'État à la Polynésie française, à renforcer les moyens d'intervention des communes et à accroître l'effet de levier de l'aide de l'État sur les investissements de la collectivité se décline en trois dispositifs :

- *la dotation globale d'autonomie (DGA)*

Conformément aux engagements du Président de la République lors de sa visite en Polynésie Française le 22 février 2016, le montant de la dotation globale d'autonomie est restauré, à compter de 2017, à son niveau d'origine, soit 90 552 000 euros en AE et CP. Cette dotation est versée directement à la Polynésie française.

- *la dotation territoriale d'investissement des communes (DTIC)*

D'un montant de 9 055 200 euros en AE et CP, cette dotation, versée aux communes, 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 préélémentaires et élémentaires.

- *la contractualisation sur les projets d'investissement prioritaires (appelée 3^{ème} instrument financier - 3IF)*

Sur la base d'une convention pluriannuelle (2014/2016) conclue entre l'État et la Polynésie française et renouvelée par tacite reconduction, 51 312 800 euros en AE et 42 796 807 euros en CP sont prévus pour les opérations qui seront engagées en 2017 et le mandatement des opérations engagées les années précédentes. Les priorités concernent le désenclavement et la prévention des risques en ciblant quatre secteurs éligibles : les infrastructures routières, portuaires, aéroportuaires, et de défense contre les eaux. Les opérations (études et travaux) sont retenues par un comité de pilotage réunissant les représentants de l'État (haut-commissariat et trésorerie générale) et de la Polynésie française.

Source : projet annuel de performances pour 2017

6. Le FEI : un outil efficace à préserver

Créé par l'article 31 de la loi LODEOM, le FEI a pour objet d'apporter une aide financière aux personnes publiques qui réalisent dans les départements et collectivités d'outre-mer des investissements portant sur des équipements publics collectifs, lorsque ces investissements participent de manière déterminante au développement économique, social, environnemental et énergétique local en complément des opérations arrêtées dans le cadre des contrats de projets et de développement.

Les domaines couverts sont : l'eau potable, l'assainissement, le traitement et la gestion des déchets, le désenclavement du territoire (sauf modernisation et entretien des réseaux routiers), les infrastructures numériques, le développement durable et énergies renouvelables, la prévention des risques majeurs, les équipements de proximité en matière sanitaire et sociale, les infrastructures d'accueil des entreprises et les constructions scolaires.

Alors que le président de la République avait formulé le souhait de doter ce fonds de 500 millions d'euros d'ici 2017, cet objectif apparaît clairement inatteignable. En 2017, le FEI aura cumulé 230 millions d'euros en AE et 214 millions d'euros en CP. **Vos rapporteurs spéciaux prennent toutefois acte de la volonté de maintenir les crédits de ce fonds à un niveau suffisant puisse continuer à remplir ses missions. Ainsi, les AE restent, comme l'an dernier, à leur niveau de 2015, tandis que les CP connaissent une hausse de 27,6 %.**

Crédits alloués au fonds exceptionnel d'investissement

(en millions d'euros)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
AE	40	10	17	50	50	40	40	40
CP	17	21,5	19	25,9	25,9	26,2	27,9	34,8

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

Vos rapporteurs spéciaux ont eu l'occasion d'affirmer, dans le cadre du contrôle budgétaire qu'ils ont réalisé cette année, leur volonté de voir ce dispositif particulièrement utile préservé et amélioré.

Le FEI : un instrument précieux à perfectionner

Plus de sept ans après sa création, le FEI apparaît comme un instrument utile, qui a permis de soutenir de nombreux investissements portés par les collectivités territoriales ultramarines dans des domaines structurants tels que l'adduction et l'assainissement de l'eau, l'éducation ou encore le développement économique. Malgré un niveau de crédits fluctuant et un objectif fixé par le président de la République de doter ce fonds de 500 millions d'euros d'ici 2017 qui ne sera pas atteint, entre 2009 et 2014, 191 millions d'euros d'aides ont été versés au titre du FEI en 2015, permettant un montant d'investissement de 432 millions d'euros, soit un effet de levier de près de 2,3.

Si vos rapporteurs spéciaux considèrent que cet outil, qui a fait la preuve de son utilité, doit être maintenu au-delà de 2017, des pistes d'amélioration pourraient cependant être envisagées, s'agissant notamment du risque de dispersion des aides du fonds, ou encore de l'absence d'évaluation de l'impact économique et social des opérations ayant bénéficié d'une subvention.

Les dix recommandations formulées par vos rapporteurs spéciaux visent à répondre à ces difficultés et s'articulent autour de trois axes principaux :

- mieux cibler l'action du FEI sur les projets pour lesquels l'effet de levier est le plus important ;
- clarifier certains aspects de la procédure de sélection afin de la rendre plus transparente et plus prévisible pour les collectivités territoriales ;
- développer l'évaluation de l'impact socio-économique des projets financés.

Source : Le fonds exceptionnel d'investissement : un instrument au service du rattrapage des outre-mer, Rapport d'information de MM. Nuihau Laurey et Georges Patient, fait au nom de la commission des finances

7. Un renforcement bienvenu de l'appui au financement bancaire, en faveur, notamment, des énergies renouvelables et de la lutte contre le changement climatique

L'objet du dispositif porté par l'action 09 « Appui à l'accès aux financements bancaires » du programme 123 « Conditions de vie outre-mer » est de favoriser les investissements des acteurs publics en réduisant les coûts des ressources empruntées, et d'assurer une meilleure couverture des risques. Cette action est mise en œuvre par l'intermédiaire de l'Agence française de développement (AFD), dans le cadre de son intervention financière et technique d'accompagnement des collectivités ultramarines.

Son appui se traduit par une bonification d'intérêt aux prêts accordés aux collectivités territoriales et aux personnes publiques, et pour la première fois en 2017 par l'octroi de prêts à taux zéro en faveur de projets liés au développement des énergies renouvelables et à la lutte contre les effets du changement climatique.

Les crédits dévolus à cette action augmentent de manière significative pour atteindre un montant de 47,1 millions d'euros en AE (+ 77 %) et 13,2 millions d'euros (+ 12 %) en CP.

En plus du renforcement de la mission traditionnelle de l'appui au financement bancaire (l'appui au secteur public en favorisant la réalisation de projets structurants pour le développement, notamment économique, des territoires ultramarins), cette hausse permettra la mise en place d'un prêt à taux zéro au profit de projets en faveur du développement des énergies renouvelables et de la lutte contre les effets du changement climatique dans les collectivités d'outre-mer.

En 2015, l'AFD a octroyé 91 prêts bonifiés (contre 84 en 2014) en faveur du secteur public ultramarin pour un montant de 621,1 millions d'euros, représentant une progression des volumes engagés de 24 % par rapport à 2014. Les engagements effectués en prêts bonifiés en 2015 ont contribué à un montant total d'investissement d'environ 3 milliards d'euros.

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

(en euros)

	Engagements	Nombre de projets financés	Dotation
Guadeloupe	105 628 386	10	4 717 133
Guyane	9 300 000	4	488 630
Martinique	114 869 926	19	5 053 975
Réunion	150 298 856	26	4 019 747
Mayotte	11 250 000	4	474 975
Terres Australes	50 000 000	1	595 000
Nouvelle-Calédonie	114 328 000	19	3 990 303
Polynésie française	43 884 140	7	1 236 863
Wallis et Futuna	21 576 000	1	450 938
	621 135 308	91	21 027 564

Source : réponse aux questionnaires budgétaires

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

(en euros)

Tableau 6	Engagements	Nombre de projets financés	Bonification autorisée
Aménagement et équipement	317 038 326	48	8 753 630
Cohésion sociale	164 494 856	19	5 837 957
Environnement	139 602 126	24	6 435 977
	621 135 308	91	21 027 564

Source : réponse aux questionnaires budgétaires

La forte augmentation des AE et la nouvelle orientation donnée à cette action, qui s'inscrit dans la continuité de la conférence de Paris sur le climat devrait entraîner une augmentation des engagements, du nombre de projet et une plus grande part de projets dédiés à l'environnement.

8. L'aide à la continuité territoriale : des dispositifs stabilisés après plusieurs réformes en 2015 et 2016

Les crédits de l'action 03 « Continuité territoriale » du programme 123 « Conditions de vie outre-mer » s'élèvent à 41,7 millions en AE et en CP, enregistrant une baisse de 0,5 % en AE et de 2,3 en CP. Ces crédits sont principalement attribués au fonds de continuité territoriale (FCT), créé par la loi LODEOM¹ et codifiés aux articles L. 1803-1 à L. 1803-9 du code des transports.

Il a vocation à financer, sous conditions de ressources, les aides au transport suivantes :

- l'aide à la continuité territoriale (ACT), destinée à financer une partie des titres de transport des personnes résidant outre-mer entre leur collectivité de résidence et le territoire métropolitain. Cette aide présente deux niveaux d'intensité (aide simple et aide majorée) selon les ressources du foyer. **L'aide à la continuité territoriale, qui est octroyée sans motif de déplacement particulier, a été réformé en 2015 par décret n° 2015-166 du 13 février 2015 afin d'assurer sa soutenabilité budgétaire tout en préservant à l'identique les aides pour les étudiants et les stagiaires en formation professionnelle. Vos rapporteurs spéciaux avaient alors regretté le manque d'information du Parlement, alors même que cette réforme faisait l'objet d'une forte contestation de la part des parlementaires ultramarins. Cette réforme de l'ACT s'est traduite par l'instauration d'un droit comportant un délai de trois années de carence entre deux aides, d'une diminution de 50 % des montants de l'aide à taux simple et du maintien des montants de l'aide majorée.** Cependant, les plafonds de ressources rendant éligibles à l'aide n'ont pas été modifiés.

- le passeport pour la mobilité des études (PME), attribué aux étudiants inscrits dans un établissement d'enseignement supérieur situé dans l'Espace économique européen et en dehors de leur collectivité de résidence, lorsque l'inscription dans cet établissement est justifiée par l'impossibilité de suivre localement un cursus universitaire dans la filière d'étude choisie ;

- le passeport pour la mobilité de la formation professionnelle (PMFP), destiné aux bénéficiaires d'une mesure de formation professionnelle en mobilité faute de disposer dans leur collectivité de résidence de la filière de formation correspondant à leur projet professionnel.

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

La gestion des dispositifs de continuité territoriale est assurée par le seul opérateur du ministère des outre-mer, l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM), en ce qui concerne les départements d'outre-mer, Saint-Barthélemy et Saint-Martin. S'agissant des territoires de Saint-Pierre-et-Miquelon, de la Polynésie française, de la Nouvelle-Calédonie et de Wallis-et-Futuna, la gestion de ces aides relève des services déconcentrés de l'État.

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 euros /an 6 000 euros /an pour l'aide majorée	26 631 euros /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 performances annexé au présent projet de loi de finances

**Conditions d'octroi des aides à la continuité territoriale
depuis la réforme de 2015**

(en millions d'euros)

	PLF 2016 (AE/CP)	PLF 2017
Aide à la continuité territoriale	9,8	7,2
Passeport-mobilité études	16	18
Passeport-mobilité formation professionnelle (aide au transport)	7	7
Aide à la mobilité en direction des familles endeuillées	0,8	0,8
TOTAL	33,6	33,0

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Les crédits attribués au FCT restent stables par rapport à 2017. Le reste des crédits de l'action 03 « Continuité territoriale » est affecté à d'autres dispositifs visant à financer les moyens d'accès à Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis et Futuna (respectivement, desserte maritime et aérienne), ainsi qu'au Fonds d'échanges éducatifs, culturels et sportif des DOM, de Saint-Pierre-et-Miquelon et des îles Wallis et Futuna.

EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ

ARTICLE 58

(L. 6500 du code général des collectivités territoriales)

Fixation du montant de la dotation globale d'autonomie de la Polynésie française pour 2017

Commentaire : le présent article prévoit la fixation du montant de la dotation globale d'autonomie de la Polynésie française pour 2017.

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 territoriales. 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.

L'article 104 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015 a acté l'abandon de ce mécanisme d'indexation au profit de l'inscription à l'article L. 6500 du montant annuel de la DGA et a procédé à une baisse du montant de la DGA à 84 547 668 euros au titre de l'année 2015.

Enfin, une dernière modification a été portée par l'article 149 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 afin de fixer **le montant de la DGA au titre de l'année 2016 à 80 547 668 euros.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à modifier l'article L. 6500 précité afin de fixer **le montant de la dotation globale d'autonomie à 90,552 millions d'euros à compter de 2017.**

II. LES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

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.**

Il relève également que le président de la République s'est engagé le 22 février 2016 à sanctuariser la DGA à son niveau de 2011, ce que cet article prévoit.

La collectivité de Polynésie française a entrepris depuis 2010 un important effort de rationalisation de ses dépenses dans un contexte économique difficile, et cela afin de retrouver des marges budgétaires lui permettant de maintenir puis d'accroître ses investissements. En effet, l'investissement public global a connu une baisse très significative entre 2008 et 2014, ce qui a pesé négativement sur la croissance du territoire. Vos rapporteurs spéciaux estiment que la hausse de cette dotation est de nature à favoriser la reconversion de l'économie polynésienne en stimulant l'investissement.

Vos rapporteurs spéciaux sont donc favorables à cet article.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté sans modification les crédits de la mission « Outre-mer ».

En seconde délibération, à l'initiative du Gouvernement, nos collègues députés ont **minoré de 15 millions d'euros, en AE et en CP, les crédits de l'ensemble des programmes de la mission.**

Cette minoration fait partie du « rabet » appliqué sur la quasi-totalité des missions du budget général afin de **gager les hausses de crédits sur d'autres missions.**

Elle est répartie de la façon suivante :

- 12 millions d'euros en AE et en CP sur le programme 138 « Emploi outre-mer » ;
- 3 millions d'euros en AE et en CP sur le programme 123 « Conditions de vie outre-mer ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 9 novembre 2016 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 » (et l'article 58).

M. Nuihau Laurey, rapporteur spécial. – La mission « Outre-mer » représente une partie de l'intervention budgétaire de l'État dans ses collectivités d'outre-mer : les moyens budgétaires regroupés dans cette mission représentent 13,9 % des crédits bénéficiant à l'outre-mer, plus de 86 % de ceux-ci passant par différentes politiques sectorielles transversales, comme par la mission « Enseignement scolaire », qui représente à elle seule plus de 32 % des autorisations d'engagement (AE).

Chaque année, à l'occasion de l'examen de la loi de finances, il est fait état de la zone économique exclusive cumulée de ces territoires, qui font de la République la seconde puissance maritime au monde. L'on rappelle aussi les handicaps considérables qui découlent de leur dissémination et de leur isolement. Éloignés des grandes métropoles et parfois éclatés géographiquement, ils souffrent de la petitesse de leurs marchés intérieurs, du poids de certains oligopoles et de la difficulté à stimuler la concurrence, ainsi que de l'impossibilité de mutualiser certains coûts publics compte tenu de la rupture océanique, de l'éloignement des centres d'approvisionnement ou encore de la difficulté d'assurer un service public équitable à des coûts supportables par de petites collectivités isolées.

Ces handicaps se sont accumulés dans tous les domaines au point que les écarts de développement entre la métropole et les différentes collectivités d'outre-mer atteignent jusqu'à trois décennies de retard, comme l'indiquent de multiples indicateurs sociaux et économiques : taux de chômage, indice de développement humain, PIB par habitant, niveau d'équipements sanitaires, illettrisme ou taux de réussite au bac. Le retard est tel qu'un projet de loi visant à tendre vers l'égalité réelle en faveur de ces territoires a été adopté en première lecture à l'Assemblée nationale le 11 octobre dernier et devrait être examiné par notre assemblée à la fin de l'année ou en début d'année prochaine.

C'est dans ce contexte que nous examinons cette mission, constituée pour 86 % d'un budget d'intervention destiné à combler ces écarts de développement. Ses moyens budgétaires sont en hausse par rapport à la loi de finances pour 2016, de 2,1 % en AE et de 0,8 % en crédits de paiement (CP), et s'établissent respectivement à 2,078 milliards d'euros et 2,080 milliards d'euros. Toutefois, cette hausse ne s'effectue pas à périmètre constant. En effet, elle fait l'objet d'importants transferts de crédits. Hors mesures de transfert, les crédits budgétaires de la mission baissent de

manière significative, de 2,2 % en AE et de 3,9 % en CP. Ces baisses de moyens budgétaires sont en contradiction avec la loi sur l'égalité réelle des outre-mer et, de manière plus générale, elles vont à l'encontre de la nécessité sans cesse répétée de rattraper les écarts de développement.

Les deux programmes de la mission « Outre-mer », le programme 138 « Emploi outre-mer » et le programme 123 « Conditions de vie » connaissent des évolutions opposées.

Le premier, qui représente plus de 62 % de la mission, enregistre une baisse de près de 6 % en AE et en CP, du fait de la réforme de la mesure d'exonérations des charges sociales initiée en 2014 et ciblant les bas salaires. Ce dispositif constitue à lui seul la moitié de la mission « Outre-mer » et nécessite, après plusieurs réformes, d'être stabilisé pour donner de la visibilité aux entreprises.

À l'inverse, les crédits affectés au second augmentent de 18 % en AE et de 12 % en CP, en raison d'importants transferts de crédits, notamment pour les investissements scolaires en Nouvelle-Calédonie et à Mayotte, pour un montant total de 183,4 millions d'euros. Hors ces transferts, ce programme connaît une hausse de 6,3 % en AE et de 1,4 % en CP.

En dépit de la baisse réelle des crédits affectés à la mission « Outre-mer », hors mesures de transfert, des points positifs sont à relever.

L'objectif de 6000 jeunes en service militaire adapté (SMA) pour 2017 est atteint, avec une hausse du plafond d'emplois des volontaires, une masse salariale globale en augmentation et un doublement des capacités d'accueil depuis 2009. Il faut préserver ce dispositif particulièrement efficace, qui enregistre un taux d'insertion professionnelle en fin de stage avoisinant les 80 %, alors que le taux de chômage est particulièrement élevé dans l'ensemble des collectivités d'outre-mer.

Autre point positif, l'augmentation des CP alloués au Fonds exceptionnel d'investissement (FEI), sur lequel Georges Patient et moi-même avons effectué l'année dernière un contrôle budgétaire à La Réunion. Nous avons souligné l'efficacité de ce dispositif compte tenu de son effet de levier et de la simplicité de sa mise en œuvre, même si l'objectif d'y consacrer 500 millions d'euros jusqu'en 2017, fixé par le président de la République en 2012, ne sera pas atteint.

Les crédits dévolus à l'appui au financement bancaire outre-mer augmentent également de manière significative, pour atteindre un montant de 47,1 millions d'euros en AE et 13,2 millions d'euros en CP. En plus du renforcement des missions traditionnelles, cette hausse permettra la mise en place d'un prêt à taux zéro au profit de projets en faveur du développement des énergies renouvelables et de la lutte contre les effets du changement climatique dans les collectivités d'outre-mer.

Enfin, notons le réajustement de la dotation globale d'autonomie (DGA) de la Polynésie française à son niveau initial, conformément aux engagements tenus par le Président de la République lors de son déplacement sur place.

À l'inverse, quelques points demeurent préoccupants.

Les crédits liés aux opérations contractualisées sont clairement insuffisants, ce qui signifie, compte tenu des sous-dotations opérées parfois depuis plusieurs exercices, l'échec prévisible de certaines conventions et l'abandon de nombreux projets d'investissements visant au rattrapage des écarts de développement déjà évoqués.

Pour le contrat de projet de la Polynésie française, ce sont aujourd'hui près de 30 millions d'euros qui manquent en AE comme en CP après trois ans.

La défiscalisation des investissements outre-mer a été maintenue jusqu'en 2025 par la loi de finances pour 2016. Hélas, on constate de nombreux blocages de la procédure d'agrément sur des dossiers d'investissement pourtant importants et éligibles.

Enfin, les crédits destinés au logement demeurent largement insuffisants pour couvrir les besoins identifiés dans l'ensemble des collectivités, avec une stagnation budgétaire depuis 2014 et une baisse en AE et en CP pour l'exercice 2017. Cette remarque a déjà été formulée l'année dernière. La baisse est d'autant plus préjudiciable que les charges à payer sur la ligne budgétaire unique (LBU) s'établissent à 33,5 millions d'euros, en hausse de plus de 10 millions d'euros par rapport à 2014.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, je m'en remets à la sagesse de la commission.

Mme Michèle André, présidente. – Georges Patient, empêché, m'a demandé de vous lire sa communication. La voici.

Ce budget est en légère baisse, comme vient de le démontrer Nuihau Laurey : de 2,2 % en autorisations d'engagement et de 3,9 % en crédits de paiement.

Toutefois, en dépit de la part prise à l'effort de redressement des finances publiques – dont les outre-mer ne sont pas exclus malgré le besoin de rattrapage et des handicaps structurels par rapport à l'hexagone – les crédits de la mission ont été maintenus à un niveau supérieur à 2 milliards d'euros pendant toute la durée du quinquennat. L'analyse serait incomplète s'il n'était pas fait mention de la totalité de l'effort financier de l'État en faveur des outre-mer, car celui-ci ne se limite pas à la présente mission. Il est porté par 88 programmes, y compris les deux programmes de celle-ci. À ces crédits budgétaires, de l'ordre de 16,6 milliards d'euros en AE et 16,4 milliards d'euros en CP – en hausse de 4,96 % par rapport à la loi de finances pour 2016 – il convient d'ajouter les dépenses fiscales estimées à

4,1 milliards d'euros, ce qui porte l'effort total de l'État à 20,7 milliards d'euros en AE et 20,5 milliards d'euros en CP.

Il faut donc de saluer la stabilité des crédits outre-mer, en particulier ceux de la mission qui concrétisent des avancées certaines.

Le projet de loi de finances gèle la dégressivité des taux des abattements du dispositif dit des zones franches d'activité outre-mer entre 2016 et 2017. Combiné à la prolongation de deux ans des zones franches d'activité prévue par le projet de loi de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant diverses mesures d'ordre social, ce gel favorisera la confiance de ses bénéficiaires et le développement économique des PME concernées.

L'article 7 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 réforme le dispositif d'exonérations applicables aux cotisations des travailleurs indépendants. Il le recentre sur les plus faibles revenus afin de limiter les effets d'aubaine, ce qui permettra une économie annuelle nette de 30 millions d'euros.

Après plusieurs années de réforme, j'estime nécessaire que ces dispositifs soient stabilisés afin d'offrir une réelle visibilité aux entreprises et aux travailleurs indépendants sur l'évolution de leurs charges sociales.

Je souligne également la volonté du Gouvernement de maintenir les crédits du Fonds exceptionnel d'investissement (FEI) à un niveau suffisant pour qu'il continue à remplir ses missions en matière de financement d'investissements publics structurants. Si l'objectif que le Président de la République avait fixé de voir ce fonds doté de 500 millions d'euros d'ici 2017 apparaît clairement inatteignable, le FEI aura tout de même accumulé, en 2017, 230 millions d'euros en AE et 214 millions d'euros en CP. Ce maintien des crédits à un niveau raisonnable est rassurant. Avec Nuihau Laurey, nous avons constaté, à l'occasion du contrôle budgétaire que nous avons mené cette année, l'efficacité de ce dispositif.

L'atteinte de l'objectif « SMA 6000 » en 2017 doit être saluée. Ainsi, 6 000 jeunes volontaires bénéficieront d'un dispositif particulièrement efficace d'accès à l'emploi. La masse salariale globale du SMA augmentera de 4,5 millions d'euros entre 2016 et 2017, passant de 91 à 94 millions d'euros.

Je regrette que, sur la question du logement, les avancées restent, comme l'an dernier, modestes. Dans un contexte marqué par le nombre élevé de demandeurs de logements sociaux – plus de 60 000 – et alors que les besoins annuels en logements neufs dépassent les 21 000, je déplore la stagnation que connaît depuis 2014 la LBU. Ainsi, par rapport au projet de loi de finances pour 2016, les AE et les CP diminuent respectivement de 0,2 % et 0,8 %. Cette baisse apparaît d'autant plus préjudiciable que les charges à payer relatives à la LBU s'établissent à 33,5 millions d'euros, en

hausse de 11,3 millions d'euros par rapport à 2014, ce qui aurait justifié un budget plus conséquent.

Je rappelle en outre que la question du logement a une importance toute particulière pour certains territoires, comme la Guyane, qui fait face à une forte pression migratoire et à de gros problèmes d'insalubrité, à tel point que l'État se voit contraint d'y mettre en place une opération d'intérêt national.

Je ne saurais terminer mon propos sans faire référence au projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle, enrichi fort justement, lors de son examen à l'Assemblée nationale, de nombreuses avancées et mesures d'ordre budgétaire. La question de son financement et de son articulation avec les documents budgétaires se pose. Très bien accueilli par les outre-mer, il sera débattu en décembre ou en janvier au Sénat. Des garanties devront alors être fournies pour que ce texte, qui entame concrètement le processus du nécessaire rattrapage avec l'hexagone, ne soit pas « un coup d'épée dans l'eau », pour reprendre les mots de mon collègue député de la Martinique, Serge Letchimy.

Je vous propose d'adopter ce budget sans modification en raison de sa stabilité maintenue durant tout le quinquennat, qui a préservé et ménagé le principal, en particulier la LBU et le SMA.

M. Vincent Éblé. – Nous partageons les analyses de Georges Patient et sommes favorables à l'adoption de ces crédits. Toutefois, l'idée qu'ils puissent ne pas être examinés dans l'hémicycle nous préoccupe car, plus qu'à une part thématifiée du budget de l'État, ils correspondent à une géographie particulière, et à des populations envers lesquelles ce serait une marque d'irrespect.

À l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « « Outre-mer » et de l'article 58 rattaché, sans modification.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 24 novembre 2016, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a décidé de proposer au Sénat d'opposer la question préalable au projet de loi de finances pour 2017.