

N° 143

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 novembre 2016

AVIS

PRÉSENTÉ

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

TOME IV

OUTRE-MER

Par M. Didier ROBERT,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Alain Milon, *président* ; M. Jean-Marie Vanlerenberghe, *rapporteur général* ; M. Gérard Dériot, Mmes Colette Giudicelli, Caroline Cayeux, M. Yves Daudigny, Mme Catherine Génisson, MM. Jean-Pierre Godefroy, Gérard Roche, Mme Laurence Cohen, M. Gilbert Barbier, Mme Aline Archimbaud, *vice-présidents* ; Mme Agnès Canayer, M. René-Paul Savary, Mme Michelle Meunier, M. Jean-Louis Tourenne, Mme Élisabeth Doineau, *secrétaires* ; M. Michel Amiel, Mme Nicole Bricq, MM. Olivier Cadic, Jean-Pierre Caffet, Mme Claire-Lise Champion, MM. Jean-Noël Cardoux, Daniel Chasseing, Olivier Cigolotti, Mmes Karine Claireaux, Annie David, Isabelle Debré, Catherine Deroche, M. Jean Desessard, Mme Chantal Deseyne, M. Jérôme Durain, Mmes Anne Émery-Dumas, Corinne Féret, MM. Michel Forissier, François Fortassin, Jean-Marc Gabouty, Mme Françoise Gatel, M. Bruno Gilles, Mmes Pascale Gruny, Corinne Imbert, MM. Éric Jeansannetas, Georges Labazée, Jean-Baptiste Lemoyne, Mmes Hermeline Malherbe, Brigitte Micouleau, Patricia Morhet-Richaud, MM. Jean-Marie Morisset, Philippe Mouiller, Mmes Catherine Procaccia, Stéphanie Riocreux, M. Didier Robert, Mme Patricia Schillinger, MM. Michel Vergoz, Dominique Watrin, Mme Évelyne Yonnet.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 4061, 4125 à 4132 et T.A. 833

Sénat : 139 et 140 à 146 (2016-2017)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES	5
AVANT-PROPOS	7
EXPOSÉ GÉNÉRAL	9
I. EN DÉPIT D'UNE SITUATION SOCIALE TOUJOURS INQUIÉTANTE, UNE DÉSANCTUARISATION DES CRÉDITS DÉDIÉS À L'OUTRE-MER POUR 2017	9
A. PLUSIEURS INDICATEURS POINTENT UNE SITUATION ÉCONOMIQUE, SOCIALE ET SANITAIRE TRÈS DÉGRADÉE DANS LA PLUPART DES OUTRE-MER	9
B. FACE À CETTE SITUATION D'URGENCE, UNE STABILITÉ EN TROMPE- L'ŒIL DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DÉDIÉS À L'OUTRE-MER	11
C. UNE PARTICIPATION SUBSTANTIELLE DES OUTRE-MER A L'EFFORT DE RÉDUCTION DES DÉPENSES PUBLIQUES	15
D. LA DÉPENSE FISCALE CONTINUE DE CONSTITUER LE PREMIER OUTIL DE LA POLITIQUE DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES TERRITOIRES ULTRAMARINS	17
II. UNE DIMINUTION MARQUÉE DES CRÉDITS DU PROGRAMME « EMPLOI OUTRE-MER » : REcul DES AIDES AUX ENTREPRISES, RECOURS EN BAISSÉ À LA FORMATION PROFESSIONNELLE EN MOBILITÉ	20
1. <i>Une diminution nette du soutien aux entreprises, résultant des coups de rabot successivement portés à cette politique</i>	21
a) Le mouvement de réduction progressive des exonérations de cotisations sociales bénéficiant aux entreprises ultramarines se poursuit en 2017	21
b) Une réduction concomitante du niveau des crédits concourant aux autres mesures en faveur des entreprises.....	23
2. <i>Fin de la montée en charge du SMA, désaffectation marquée pour la formation professionnelle en mobilité</i>	24
a) Après plusieurs reports, l'atteinte en 2017 de l'objectif « SMA 6000 ».....	24
b) Un recul inquiétant du dispositif de formation professionnelle en mobilité	25
c) Stabilité des autres crédits relatifs à la formation professionnelle	27
III. LE PROGRAMME « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER » : DES INTERROGATIONS SUR LES PRIORITÉS RETENUES EN MATIÈRE DE LOGEMENT, UN DÉCLIN GÉNÉRAL DE LA POLITIQUE DE CONTINUITÉ TERRITORIALE	28
1. <i>Les crédits de l'action « Logement » : une sous-exécution préoccupante au cours des dernières années, la priorité donnée à la construction du neuf en question</i>	29
2. <i>La continuité territoriale : une perte définitive de 25 % des crédits associés au cours du quinquennat, un effondrement corrélatif du nombre de ses bénéficiaires</i>	32
a) L'ACT réduite à la portion congrue, une légère augmentation des crédits dédiés à la formation professionnelle	32
b) La confirmation de l'effondrement du recours à l'ACT, une certaine désaffectation pour les dispositifs de formation en mobilité	35
3. <i>L'action sanitaire et sociale : une nouvelle ligne budgétaire pour la construction d'une cité des outre-mer</i>	37
EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ	39
TRAVAUX DE LA COMMISSION	41

LES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Réunie le mercredi 23 novembre 2016 sous la présidence de M. Alain Milon, président, la commission a examiné le rapport pour avis de M. Didier Robert sur les crédits de la mission « Outre-mer » du projet de loi de finances pour 2017.

Pour 2017, les crédits de la mission « Outre-mer » s'élèveront à **2,08 milliards d'euros**, soit, en affichage, une très légère augmentation par rapport à l'année 2016 (+ 0,8 %). Les travaux de la commission des finances de notre assemblée ont cependant permis de mettre en évidence des transferts de crédits importants depuis d'autres missions du budget de l'État. Au total, l'évolution de la mission doit s'analyser en **une baisse sensible pour 2017, avec - 2,2 % en autorisations d'engagement et - 3,9 % en crédits de paiement**.

Pour 2017, **les politiques en direction des outre-mer ne font donc plus partie de celles qui peuvent être considérées comme préservées dans le cadre du budget de l'État**, en dépit d'un contexte de forte mobilisation apparente des pouvoirs publics, au travers notamment du projet de loi pour l'égalité réelle dans les outre-mer.

D'une manière plus générale, votre commission relève que **l'évolution des crédits de la mission est à l'arrêt sur les cinq dernières années**, avec une **stabilisation autour de 2 milliards**.

Par la voix de son rapporteur pour avis, la commission des affaires sociales, qui a travaillé cette année sur la situation sanitaire des populations de l'Océan Indien, a constaté que **l'effort financier de l'État envers les outre-mer ne suffirait pas à couvrir l'immensité des besoins de ces territoires**, dans l'ensemble des domaines.

Ses réserves portent tout d'abord sur les **« coups de rabot » successivement portés aux différents mécanismes d'exonérations de cotisations sociales**. Si elle reconnaît la nécessité d'une rationalisation de ces dispositifs, elle déplore cependant que celle-ci soit conduite sans vision d'ensemble, et sans prendre en compte la nécessité d'encourager l'emploi qualifié dans les territoires ultramarins.

Comme l'année précédente, elle s'est par ailleurs inquiétée, face à la situation dégradée de l'habitat dans la plupart des outre-mer, de **l'insuffisance des moyens dédiés au logement** ; elle s'est également interrogée quant à leur large orientation vers la construction neuve, au détriment des opérations de réhabilitation.

S'agissant de la continuité territoriale, elle a pris acte de la perte définitive d'une large partie des crédits consacrés à cette politique jusqu'en 2014, et de l'effondrement subséquent des aides accordées. Elle souligne que le désengagement de l'État, en ce domaine comme dans d'autres, conduit à un report mécanique des dépenses sur les collectivités locales.

À l'issue de ces constats, **la commission a donné un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Outre-mer »** ainsi qu'à celle de l'article 58 rattaché.

Mesdames, Messieurs,

On ne peut que se réjouir de la mobilisation affichée au cours des derniers mois par les pouvoirs publics en faveur des outre-mer, qu'il s'agisse de la multiplication bienvenue des rapports d'étude consacrés à ces territoires encore souvent mal connus, ou de la meilleure prise en compte des populations ultramarines dans les textes législatifs.

Sur la situation sanitaire des outre-mer, sujet qui intéresse particulièrement la commission des affaires sociales, la Cour des comptes a publié en juin 2014 un constat alarmant¹, pointant la « *responsabilité de la République* » dans cet état de fait ; une délégation de la commission s'est ensuite rendue dans l'Océan Indien en avril dernier², où elle a pu observer la performance contrastée du système de santé à La Réunion et à Mayotte.

Ces préoccupations nouvelles se sont notamment traduites lors de l'examen du projet de loi de modernisation de notre système de santé (LMSS), qui comporte plusieurs dispositions relatives aux territoires ultramarins. Surtout, la discussion prochaine du projet de loi pour l'égalité réelle outre-mer dans notre assemblée paraît témoigner d'un changement de perspective bienvenu.

Pour autant, un examen attentif de la mission « Outre-mer » du budget de l'État pour 2017 permet de constater que cette mobilisation ne se traduit pas, loin s'en faut, en termes financiers.

Si le Gouvernement annonce une légère progression des crédits de la mission pour 2017, celle-ci n'est cependant que d'affichage, et résulte d'une simple mesure de périmètre. En réalité, ainsi que les travaux de la commission des finances ont permis de le mettre en évidence, c'est plutôt une baisse sensible des crédits qui est à enregistrer, avec - 2,2 % en autorisations d'engagement et - 3,9 % en crédits de paiement.

En d'autres termes, au moment même où le Gouvernement affiche dans la loi l'objectif d'une égalité réelle dans les outre-mer, il désanctuarise, pour la première fois depuis 2012, les crédits qui leur sont consacrés. Or, c'est bien de moyens que ces territoires ont besoin, plutôt que de déclarations de principe sans traduction concrète, ou de programmes législatifs sans portée réelle.

¹ Cour des comptes, « *La santé dans les outre-mer, une responsabilité de la République* », 12 juin 2014.

² « *Promouvoir l'excellence sanitaire française dans l'Océan Indien* », rapport d'information n° 738 (2015-2016) de MM. Alain Milon, Gilbert Barbier, Mmes Laurence Cohen, Chantal Deseyne et M. Jean-Louis Tourenne, fait au nom de la commission des affaires sociales, 29 juin 2016.

De ce point de vue, trois postes budgétaires me semblent particulièrement problématiques.

En premier lieu, les différentes mesures d'exonérations de cotisations sociales bénéficiant aux entreprises ultramarines ont fait l'objet de mesures de réduction successives au cours des dernières années, qui ont entraîné une diminution notable des crédits budgétaires associés (- 6 % entre 2016 et 2017). Si l'on ne peut que souscrire à l'objectif de rationalisation des niches sociales, nous ne devons pas oublier que ces dispositifs spécifiques sont indispensables à la compensation des désavantages compétitifs des économies ultramarines. Je regrette donc que leur réduction se fasse sans vision d'ensemble, et au détriment de l'emploi qualifié dans les outre-mer.

En second lieu, je ne peux que souligner, cette année encore, le manque criant des moyens dédiés au logement. Je continue en outre de m'interroger sur la priorité financière accordée à la construction du neuf, au détriment d'opérations de réhabilitation moins coûteuses, qui permettraient à mon sens de lutter plus efficacement contre l'habitat indigne.

Je prends enfin acte du désengagement de l'État de la politique de continuité territoriale, qui constitue pourtant la traduction des principes d'égalité des droits, de solidarité nationale et d'unité de la République entre l'hexagone et les outre-mer. Au terme du quinquennat, ce sont 20 % de ses crédits qui ont été purement et simplement supprimés, entraînant en conséquence un effondrement du recours à ces aides, et un report mécanique de leur financement sur les collectivités territoriales.

Je souhaite par ailleurs souligner qu'au 10 octobre, date limite de fixée par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) pour les réponses aux questionnaires budgétaires, seulement 40 % des éléments demandés nous étaient parvenus. À la date de publication du présent rapport, nous n'avons toujours pas reçu les réponses aux questions portant plus particulièrement sur le champ sanitaire. Je dois dire que la négligence dont fait preuve le Gouvernement cette année à l'égard de la représentation nationale me surprend, d'autant que ce n'était pas le cas au cours des années précédentes.

Compte tenu de ces observations, votre rapporteur pour avis ne peut donc que proposer de donner un avis défavorable à ce budget, qui paraît n'avoir aucune autre ambition que celle de continuer à garantir un niveau minimal de ressources aux outre-mer – et certainement pas celle de parvenir à une « égalité réelle » entre les territoires de la République.

I. EN DÉPIT D'UNE SITUATION SOCIALE TOUJOURS INQUIÉTANTE, UNE DésANCTUARISATION DES CRÉDITS DÉDIÉS À L'OUTRE-MER POUR 2017

A. PLUSIEURS INDICATEURS POINTENT UNE SITUATION ÉCONOMIQUE, SOCIALE ET SANITAIRE TRÈS DÉGRADÉE DANS LA PLUPART DES OUTRE-MER

L'intitulé même du projet de loi pour l'égalité réelle outre-mer affirme, en creux, la situation d'un « *rattrapage en panne* » dans les territoires ultramarins, soulignée en ces termes en juin 2014 par la délégation sénatoriale à l'outre-mer¹. Et en effet, cette année comme depuis trop longtemps, les indicateurs apparaissent extrêmement alarmants sur l'ensemble des sujets qui intéressent la commission des affaires sociales. Sur certains sujets spécifiques, comme la mortalité infantile, **le mouvement de résorption des inégalités avec l'hexagone présente même un inquiétant ralentissement**. Au total, et malgré des situations très contrastées, l'écart de développement entre la France métropolitaine et les outre-mer continue de s'établir à 20 ans en moyenne, et atteint jusqu'à 28 ans pour la Polynésie française.

- C'est tout d'abord **dans le champ sanitaire** que de très fortes difficultés sont constatées, ainsi que l'ont mis en évidence les récents travaux de notre commission sur la situation sanitaire des populations de l'Océan Indien. De ce point de vue, les territoires ultramarins sont frappés par **une double peine** : tandis que les « maladies du siècle » que sont les maladies chroniques, notamment cardiovasculaires, s'y développent extrêmement rapidement sous l'effet de l'évolution de l'alimentation et du mode de vie traditionnels, certains territoires restent touchés par des maladies que l'on aurait pu penser éradiquées de longue date sur le sol français.

La délégation de notre commission relevait tout d'abord que, à La Réunion comme à Mayotte en particulier, **l'espérance de vie reste notablement en deçà des standards hexagonaux** – dans une proportion cependant différente ; l'écart est très notable à Mayotte, avec une espérance de vie inférieure de 6 à 10 ans à celle estimée pour la population hexagonale.

Sur le plan épidémiologique, tandis que **les maladies chroniques sont « en explosion »** à La Réunion, avec un taux de prévalence du diabète (10 %) double de celui constaté en métropole, **Mayotte connaît une situation « d'urgence sanitaire » persistante, dans un contexte de déstabilisation plus générale résultant de l'immigration massive** en

¹ « Les niveaux de vie dans les outre-mer : un rattrapage en panne ? », rapport d'information de MM. Eric Doligé et Michel Vergoz fait au nom de la délégation sénatoriale à l'outre-mer, n° 710 (2013-2014), 9 juillet 2014.

provenance des Comores. La fièvre typhoïde et la lèpre y sont en effet toujours présentes, de même que certaines pathologies résultant de la malnutrition (comme le bérubéri), tandis que le surpoids et les pathologies chroniques associées connaissent une progression galopante. Face à cette alarmante situation, **les standards de prise en charge sont encore très éloignés des normes hexagonales**, du fait principalement du manque de praticiens. Ainsi, dans les maternités périphériques du centre hospitalier mahorais (CHM), les accouchements se font le plus souvent sans présence d'un médecin obstétricien.

Les deux collectivités affichent par ailleurs « *une surmortalité marquée autour de la grossesse* » : le taux de mortalité infantile atteint le double de la moyenne métropolitaine à La Réunion, et est même quatre fois plus élevé à Mayotte. Un écart sensible se retrouve du reste dans l'ensemble des territoires ultramarins, notamment en Guyane.

D'une manière plus générale, la Cour des comptes, dans son étude de 2014, soulignait que les territoires ultramarins dans leur ensemble **cumulent les difficultés, avec des risques sanitaires spécifiques importants dans un contexte socio-économique dégradé**. Elle relevait en particulier la présence d'agents infectieux spécifiques (épidémies de chikungunya et de zika), de pathologies rares ou peu fréquentes dans l'hexagone (leptospirose, résurgence de la tuberculose et des hépatites), la prévalence des maladies chroniques (en particulier le diabète et l'hypertension artérielle, associés à la prévalence du surpoids et de l'obésité, mais aussi le sida) et enfin certains risques environnementaux (chlordécone aux Antilles, notamment). Elle rappelait cependant que les différents territoires ultramarins présentent, du point de vue sanitaire, **une situation très contrastée**. Tandis que La Réunion et les Antilles sont dans une « *dynamique de convergence* » avec l'hexagone, la Guyane et Mayotte font face à des « *retards importants* ».

- Les difficultés économiques rencontrées par les territoires ultramarins se traduisent ensuite par **la permanence de taux de chômage extrêmement élevés**, en dépit d'un recul sensible dans les Dom historiques pour l'année passée.

Selon l'enquête emploi pour l'année 2015, les taux de chômage constatés dans les Dom¹ atteignent en effet **plus du double de celui relevé dans l'hexagone**. Ils s'élèvent ainsi à 23,7 % en Guadeloupe, 18,9 % en Martinique, 21,9 % en Guyane, 24,6 % à La Réunion et 23,6 % à Mayotte, contre 10 % en France métropolitaine.

Ces taux annuels masquent cependant **une évolution contrastée selon les territoires** : ainsi, en Martinique, en Guyane et à La Réunion, le niveau du chômage a baissé en un an respectivement de - 0,5, - 1,8 et - 2,2 points, tandis qu'il est resté stable en Guadeloupe et qu'il a augmenté de 3,5 points à Mayotte.

¹ Taux de chômage mesurés annuellement par l'enquête emploi.

Votre rapporteur **s'inquiète plus particulièrement du niveau du chômage des jeunes**, qui représente également bien souvent le double du taux hexagonal (23,7 % en 2016). Si une évolution positive a certes pu être relevée entre 2015 et 2016, les jeunes ultramarins demeurent en effet bien trop nombreux à ne disposer d'aucune réelle perspective d'avenir : 54,9 % (soit - 1,5 point par rapport à 2015) des 15-24 ans sont ainsi au chômage en Guadeloupe, 47,8 % en Martinique (soit - 2,8 points), 52,4 % à La Réunion (- 2 points) et 47,2 % à Mayotte. La Guyane connaît une hausse très importante du chômage de ses jeunes, avec 46,5 % entre 2015 contre 40 % en 2014.

- Les **niveaux de richesse par habitant** constituent un autre indicateur très révélateur des écarts qui continuent de se creuser entre la France hexagonale et les outre-mer. Comme l'an passé, l'écart par rapport au PIB par habitant mesuré dans l'hexagone est de 31 et 38 % respectivement pour la Martinique et la Guadeloupe, 40 % pour La Réunion, 51 % pour la Guyane et 75 % à Mayotte.

- Les **taux d'allocataires des différentes prestations sociales** permettent par ailleurs de mesurer la pauvreté et la précarité des populations ultramarines.

Pour l'ensemble des prestations, on comptait l'an passé 70,2 % d'allocataires dans l'ensemble des Dom, contre 42,9 % dans l'hexagone.

S'agissant plus particulièrement du RSA, les Dom, qui ne regroupent que 2,8 % du total de la population nationale, représentent 10 % de ses bénéficiaires. Les allocataires du RSA représentent 31,2 % de la population active en Guadeloupe, 29,3 % en Martinique, 30,5 % en Guyane, 33,5 % à La Réunion et 10,5 % à Mayotte, contre 8,1 % dans l'hexagone.

B. FACE À CETTE SITUATION D'URGENCE, UNE STABILITÉ EN TROMPE-L'ŒIL DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DÉDIÉS À L'OUTRE-MER

Face à la persistance de cette inquiétante situation, qui n'a connu aucune inflexion notable depuis les émeutes de 2009, votre rapporteur relève que la mobilisation affichée des pouvoirs publics en direction des outre-mer ne se traduit pas par un effort financier qui serait enfin à la hauteur des enjeux. **Pire, si le Gouvernement annonce une légère hausse des crédits de la mission, cet affichage ne résiste pas à une analyse attentive de leur répartition ; en réalité, c'est même une baisse sensible de leur montant qui est proposée pour 2017.**

- En 2017, les crédits de la mission « Outre-mer » devaient s'élever, en application du présent projet de loi, à **2,14 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et **2,08 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**, soit une augmentation apparente, respectivement, de + 2,8 % et de + 0,8 % à périmètre courant par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2016.

Les travaux de la commission des finances de notre assemblée ont cependant permis de mettre en évidence **des transferts de crédits très importants depuis la mission « Enseignement scolaire » (86,65 millions d’euros en AE et 76,89 millions en CP) et la mission « Travail et emploi » (à hauteur de 19,9 millions d’euros)**. Ces mouvements expliquent en large partie l’évolution inédite à la hausse des crédits portés par le programme 123 relatif aux « *Conditions de vie outre-mer* ».

Au total, **c’est plutôt une baisse sensible des crédits qui est à enregistrer pour 2017, avec - 2,2 % en autorisations d’engagement et - 3,9 % en crédits de paiement. L’année 2017 marquera donc la fin de la sanctuarisation budgétaire des crédits dédiés à l’outre-mer.**

Votre rapporteur souligne par ailleurs que **cette baisse inédite sur le quinquennat intervient après plusieurs années d’atonie budgétaire**, l’évolution des crédits en faveur des outre-mer étant à l’arrêt depuis 2013. Après une augmentation notable des crédits dans la LFI pour 2013 (+ 4,5 % en AE et + 5 % en CP par rapport à 2012), la décélération est en effet sensible depuis lors, avec -1,9 % et + 1,05 % en 2013, -2,4 % et + 0,3 % en 2015, et -0,6 % et + 0,06 % en 2016.

Surtout, votre rapporteur souligne que la réduction notable du niveau des autorisations d’engagement sur les trois dernières années signe **un retrait de l’effort d’investissement de l’Etat sur ces territoires**, ce qui ne peut que constituer un signal négatif pour l’avenir.

Évolution prévue des crédits de la mission Outre-mer entre 2016 et 2017

(en millions d’euros)

	Autorisations d’engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2016	PLF 2017	Évolution	LFI 2016	PLF 2017	Évolution
Mission « Outre-mer »	2 078	2 137	2,84 %	2 061	2 079	0,84 %
Programme 138 Emploi outre-mer	1 360	1 288	-5,31 %	1 360	1 291	-5,08 %
Programme 123 Conditions de vie outre-mer	718	849	18,26 %	701	788	12,34 %

Source : Projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2017

- La mission « Outre-mer », qui retrace les crédits correspondant à des mesures propres aux territoires ultramarins et mis en œuvre par le ministère de l'outre-mer, représente **0,49 % du budget général de l'État** pour 2017 (contre 0,51 % les années précédentes).

Les outre-mer bénéficient cependant par ailleurs d'une partie des crédits portés par d'autres missions du budget général de l'État¹, et qui concernent l'ensemble des politiques publiques et collectivités françaises. Ces crédits, détaillés dans un document de politique transversale (DPT) retraçant pour chaque mission les crédits destinés à l'outre-mer ainsi que les prélèvements sur recettes qui leur sont dévolus, permettent d'estimer **l'effort budgétaire et financier global de l'Etat en direction des territoires ultramarins.**

Pour 2017, l'effort budgétaire global pour les outre-mer s'élève à **16,6 milliards d'euros en AE et 16,4 milliards en CP**, soit un montant en légère augmentation par rapport aux années précédentes (15,8 milliards en AE comme en CP dans la LFI pour 2015, après 14,6 milliards en AE et 14,4 milliards en CP pour le budget 2014 exécuté).

Comme les années passées, la commission des affaires sociales regrette par la voix de son rapporteur que règne une certaine **confusion** autour des dispositifs budgétaires dont bénéficie l'outre-mer, ce qui rend **malaisée l'évaluation des crédits associés dans le cadre du débat parlementaire.** Le document de politique transversale présente en effet des montants près de sept fois plus importants que ceux inscrits dans la mission « Outre-mer ». Si l'on y ajoute le montant des dépenses fiscales pour 2017 (4,1 milliards d'euros), le rapport est de près de un pour neuf. **La mission « Outre-mer » ne retrace ainsi que très imparfaitement l'importance globale de l'effort budgétaire en faveur des outre-mer.**

- Si, du fait des nombreuses modifications de périmètre ci-dessus mentionnées, l'analyse de l'évolution des crédits de la mission entre 2015 et 2017 n'offre pas toutes les garanties de fiabilité s'agissant du programme 123, elle permet cependant de mettre en évidence **une déperdition de crédits non négligeable sur plusieurs des actions relevant de la mission « Outre-mer ».**

¹ 89 programmes relevant de 26 missions.

Évolution des crédits de paiement de la mission « Outre-mer » depuis 2015

en euros

		Exécution 2015	LFI 2016	PLF 2017	Évolution 2015/2017	Évolution 2016/2017
P 138	Action n°1	1 100 849 366	1 110 953 258	1 041 877 552	-5,4%	-6,2%
	Action n°2	269 413 558	246 956 763	247 483 952	-8,1%	0,2%
	Action n°3	2 582 586	2 444 763	2 131 993	-17,4%	-12,8%
	Total	1 372 845 510	1 360 354 784	1 291 493 497	-5,9%	-5,1%
P 123	Action n°1	198 207 176	234 668 057	232 700 000	17,4%	-0,8%
	Action n°2	154 441 175	175 365 332	164 577 738	6,6%	-6,2%
	Action n°3	42 414 449	42 648 914	41 662 353	-1,8%	-2,3%
	Action n°4	21 983 620	20 387 136	18 987 500	-13,6%	-6,9%
	Action n°6	166 901 823	188 107 045	280 760 466	68,2%	49,3%
	Action n°7	1 058 967	1 000 000	954 500	-9,9%	-4,6%
	Action n°8	23 883 174	27 251 111	34 767 379	45,6%	27,6%
	Action n°9	10 681 669	11 681 962	13 230 678	23,9%	13,3%
	Total	619 572 053	701 109 557	787 640 614	27,1%	12,3%
Total	1 992 417 563	2 061 464 341	2 079 134 111	4,4%	0,9%	

Source : *Projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2017 et réponses au questionnaire budgétaire*

Les crédits de paiement relevant de l'action « **Soutien aux entreprises** », qui représentent la moitié des crédits de la mission, connaissent **une forte diminution de près de 6 % par rapport à 2014, après une baisse de près de 10 % l'an passé par rapport à l'exécution 2013**. Cette baisse est bien entendu d'autant plus notable qu'elle s'exerce sur des montants très élevés. Au total, alors que les montants associés représentaient 54 % du montant global de la mission, ils n'en représentent plus aujourd'hui que 50 %.

L'action « **Aide à l'insertion et à la qualification professionnelles** » (12 % des crédits de la mission) est en stagnation quasi-parfaite par rapport à 2016, de même que les crédits dédiés au « **Logement** » (11 % de la mission). La forte baisse de ces derniers par rapport à 2015 résulte principalement de leur sous-exécution.

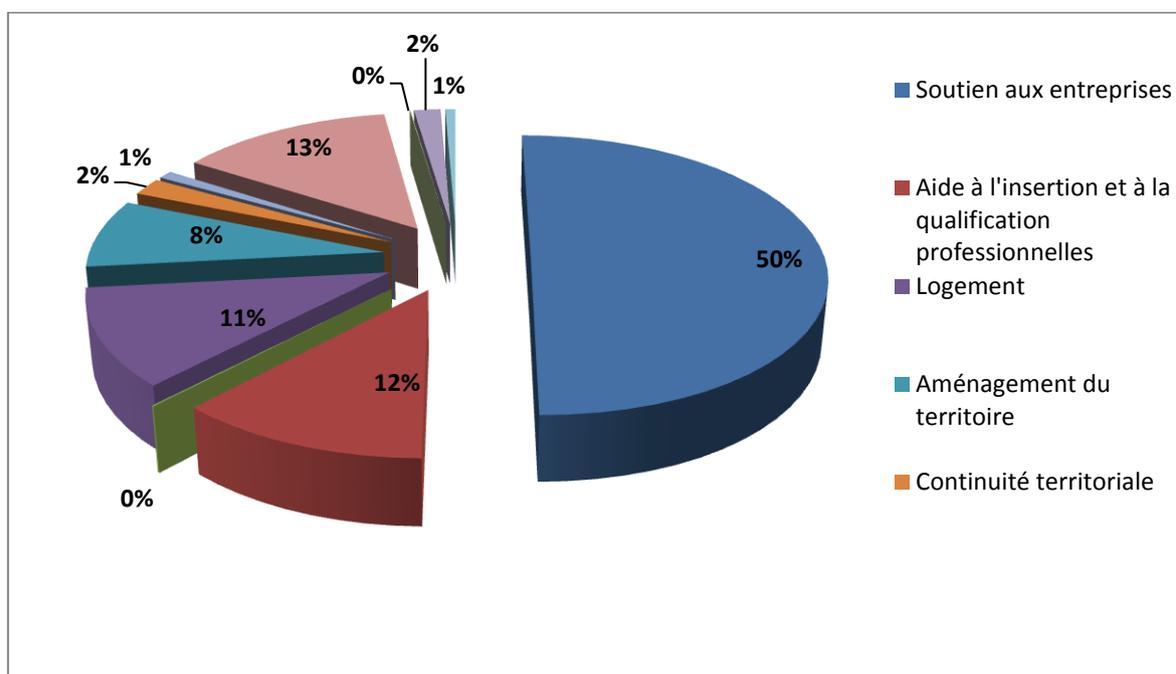
L'action retraçant les crédits de la « **continuité territoriale** » connaît une nouvelle baisse de l'ordre de 2 % au cours des deux dernières années, en dépit de la mise en place d'une nouvelle aide à la continuité funéraire l'année dernière, et alors même que **cette ligne budgétaire a diminué de près de 40 % depuis 2014**.

Votre rapporteur souligne que **les crédits, déjà très faibles, dédiés à l'action sanitaire et sociale et aux politiques menées dans le champ de la culture, de la jeunesse et des sports connaissent une baisse de près de 7 % pour l'année 2017, avec un recul global de près de 14 % par rapport à 2015**.

La hausse certes soutenue des crédits associés aux politiques d'appui à l'accès aux financements bancaires (+ 12,3 % par rapport à la LFI pour 2016, + 27 % par rapport à 2015) s'exerce sur des crédits d'un montant relativement faible à l'échelle de la mission.

Enfin, **l'augmentation spectaculaire des crédits de l'action « Collectivités territoriales » (+ 50 % par rapport à la LFI pour 2016) s'explique principalement par le transfert à la mission de quatre dotations scolaires** : la dotation des établissements du second degré de la Polynésie française et de Mayotte, les subventions pédagogiques de la Polynésie française, la dotation des lycées de Nouvelle-Calédonie.

Répartition des crédits de la mission « Outre-mer »



Source : Commission des affaires sociales

C. UNE PARTICIPATION SUBSTANTIELLE DES OUTRE-MER A L'EFFORT DE RÉDUCTION DES DÉPENSES PUBLIQUES

En dépit des difficultés importantes rencontrées par les territoires ultramarins, il est permis de considérer, sous plusieurs aspects, que les outre-mer participent largement à l'effort de maîtrise des finances publiques.

- Il apparaît en premier lieu que **le niveau de dépenses pour l'année 2017 sera sensiblement inférieur aux montants prévus dans le cadre de la programmation triennale pour les années 2015 à 2017.**

Le plafond des crédits de paiement de la mission « Outre-mer », hors contributions de l'Etat au compte d'affectation spéciale (CAS) Pensions, a en effet été fixé à 2,104 milliards d'euros pour 2016 par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2014 à 2019¹.

Avec 2,062 milliards d'euros prévus en crédits de paiement, le budget de la mission « Outre-mer » pour 2017 non seulement respecte ce plafond, mais encore lui est inférieur de 42 millions - qui auraient d'ailleurs sans doute pu être utilement redéployés sur certaines des actions prioritaires de la mission.

- Le respect de ce plafond résulte principalement des **baisses notables de crédits portées sur plusieurs politiques** au cours des dernières années. Deux politiques ont été particulièrement concernées à ce titre.

En premier lieu, l'action relative au « *Soutien aux entreprises* » a connu plusieurs réductions importantes de son périmètre comme de ses montants. Outre la suppression de l'aide à la rénovation hôtelière dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2015, **deux coups de rabet successifs sur les exonérations de cotisations sociales patronales** qui bénéficient à certaines entreprises ultramarines sont intervenus dans le cadre de la loi de finances pour 2014 et du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016. Une mesure similaire, décidée dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale, interviendra en 2017 s'agissant des travailleurs indépendants.

En second lieu, l'action relative à la « *continuité territoriale* » a fait l'objet d'une **réforme importante** en 2015 (limitation du droit au recours à l'aide à la continuité territoriale dans le temps et révision des plafonds d'aide), qui se traduit par une baisse définitive des crédits associés.

- Votre rapporteur souligne avec satisfaction, en deuxième lieu, que cet effort de réduction des dépenses continue de se traduire dans **la maîtrise des crédits associés aux dépenses courantes du ministère.**

Ces crédits connaîtront cette année une **baisse de près de 13 %**, après 11 % déjà l'an passé. Les efforts ainsi entrepris devront être poursuivis dans le cadre de la transformation de l'agence de l'outre-mer pour la mobilité (Ladom), le principal opérateur de la mission, en établissement public administratif (EPA) en 2017. Ce changement statutaire se traduira notamment par le passage en gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) au 1^{er} janvier 2017.

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

D. LA DÉPENSE FISCALE CONTINUE DE CONSTITUER LE PREMIER OUTIL DE LA POLITIQUE DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES TERRITOIRES ULTRAMARINS

- Les dépenses fiscales spécifiques aux outre-mer, c'est-à-dire l'ensemble des mesures d'exonération d'impôt hors cotisations sociales, sont estimées à **4,1 milliards d'euros en 2016**. Ce montant vient après 3,927 milliards d'euros pour 2016 et 3,905 milliards pour 2015.

Plus de la moitié de la dépense fiscale réalisée dans les Dom résulte des dispositifs relatifs à la TVA : en particulier, 1,3 milliard d'euros de dépenses sont imputables aux taux minorés de TVA¹.

Les dispositifs d'incitation fiscale à l'investissement dans les outre-mer, s'agissant en particulier de l'investissement productif et du logement social, représentent également une part importante des dépenses fiscales.

En revanche, les exonérations directement applicables aux ménages (qui recouvrent essentiellement les exonérations d'impôt sur le revenu) représentent moins de 10 % des dépenses fiscales.

- Votre rapporteur rappelle cette année encore cette évidence qui doit cependant, semble-t-il, être régulièrement réaffirmée : **l'économie des territoires ultramarins est devenue, au fil des années, largement dépendante de la dépense fiscale**. Il ne s'agit pas là d'une largesse qui serait consentie à ces territoires, mais du **résultat d'une préférence historique pour la défiscalisation, au détriment de la dépense budgétaire**. Si la nécessité d'un rééquilibrage en faveur de la deuxième est régulièrement rappelée par des responsables politiques de tous bords comme par des rapports ou études divers, les derniers budgets qui nous ont été présentés ne semblent pas s'engager dans cette direction.

Au total, les dépenses fiscales continuent aujourd'hui de constituer **le premier outil de la politique de l'Etat en faveur des territoires ultramarins**, et le principal dispositif d'aide aux investissements en outre-mer. Indispensables à la survie des économies ultramarines, ils constituent un levier de croissance dont il apparaît à l'heure actuelle impossible de se priver brutalement sans conduire à une asphyxie immédiate des économies ultramarines.

- Votre rapporteur relève toutefois que ces dépenses font l'objet de **modifications législatives régulières** : la loi du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer², dite Lodeom, puis toutes les lois de finances depuis 2011 ont ainsi prévu des aménagements plus ou moins substantiels, touchant au principe, au périmètre ou encore au taux de ces différents dispositifs.

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

² Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer, dite Lodeom.

Dans sa version issue de la première lecture à l'Assemblée nationale, le présent projet de loi comportait ainsi pas moins de huit aménagements aux divers dispositifs de défiscalisation applicables outre-mer, allant de la prorogation du dispositif des zones franches outre-mer (article 36 bis) à la suppression de l'agrément fiscal préalable pour les exonérations d'impôt sur les sociétés et sur le revenu auxquelles donnent droit les programmes d'accession sociale prévus par l'article 244 *quater* W du code des impôts.

Principales modifications législatives intervenues en matière de dépenses fiscales depuis 2009

Loi	Articles du CGI visés	Modification apportée
2009-594 du 27/05/2009	295-A du CGI	Limitation du dispositif de la TVA NPR aux seuls biens d'investissement neufs
2010-1657 du 29/12/2010	199 undecies B et 217 undecies du CGI: aide fiscale à l'investissement productif outre-mer	Exclusion des installations de production d'électricité utilisant l'énergie radiative du soleil du champ d'application du dispositif d'aide à l'investissement productif
2010-1657 du 29/12/2010	199 undecies B du CGI	Diminution du taux de réduction d'impôt accordé au contribuable dans le cadre de l'aide à l'investissement productif, avec une augmentation du taux de rétrocession, et une diminution du montant plafond d'avantage fiscal à l'impôt sur le revenu
2010-1657 du 29/12/2010	199 undecies A du CGI	Diminution du taux d'avantage pour le dispositif d'aide à l'investissement dans le secteur du logement (hors social)
2011-1977 du 28/12/2011	217 bis du CGI (abattement du tiers à l'impôt sur les sociétés)	Suppression du dispositif d'abattement
2011-1977 du 28/12/2011	199 undecies B du CGI	Diminution du taux de réduction d'impôt accordé au contribuable dans le cadre de l'aide à l'investissement productif, et du montant plafond de l'avantage fiscal à l'impôt sur le revenu, sans modification du taux de rétrocession
2011-1977 du 28/12/2011	199 undecies A du CGI	Diminution du taux d'avantage pour le dispositif d'aide à l'investissement dans le secteur du logement (hors social)
2010-1657 du 29/12/2010	199 undecies D du CGI	Diminution (« rabot ») du plafond annuel d'imputation des réductions d'impôt dans le cadre d'investissements relevant du logement (hors social), du secteur productif et du logement locatif social
2011-1977 du 28/12/2011	199 undecies D du CGI	Diminution (« rabot ») du plafond annuel d'imputation des réductions d'impôt dans le cadre d'investissements relevant du logement (hors social) et du secteur productif
2012-1509 du 29/12/12	200-OA du CGI	Diminution (« rabot ») du plafond global des avantages fiscaux
2013-1278 du 29/12/2013 (article 21)	199 undecies B, 199 undecies C, 217 undecies, 217 duodecies, 244 quater W et 244 quater X du CGI	<ul style="list-style-type: none"> -Suppression de la défiscalisation en matière productif pour les entreprises avec un CA > 20 millions d'euros et création d'un crédit d'impôt -Création d'un crédit d'impôt optionnel pour le logement social -Augmentation des taux de rétrocession (investissement productif et logement social) -Obligation de financement des logements sociaux par une subvention publique à hauteur d'une fraction minimale de 5% -Programmation pluri-annuelle par territoire de la construction de logements sociaux -Restriction de l'aide fiscale dans le secteur des concessions de services publics aux seuls biens immobilisés plus de 5 ans -encadrement des investissements de renouvellement (déduction de la base éligible de la valeur du bien remplacé) -Exclusion des véhicules soumis à la taxe sur les véhicules de sociétés non strictement indispensables à l'exploitation

Source : Réponses aux questionnaires budgétaires

Ces réformes répétées et rapprochées posent **la question de la lisibilité et de la prévisibilité de l'évolution de ces dispositifs pour les investisseurs**, qui conditionne largement leur efficacité. Si l'on ne peut que souscrire à la volonté de procéder à une rationalisation de mécanismes souvent complexes, ainsi que de participer à l'effort de rétablissement des comptes publics, cela ne peut se faire au prix de la dégradation de l'attractivité des territoires ultramarins.

Principales dépenses fiscales de la mission « Outre-mer »

(en millions d'euros)

	2015	2016	2017
Dépenses fiscales sur impôts d'Etat contribuant au programme « Emploi outre-mer »	345	328	318
<i>dont exonération de TVA de certains produits et matières premières ainsi que des produits pétroliers dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion</i>	158	158	158
<i>dont régime particulier de TVA dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion</i>	100	100	100
<i>dont abattement d'impôt sur le revenu et d'impôt sur les sociétés applicable aux bénéficiaires des entreprises provenant d'exploitations situées dans les Dom</i>	87	70	60
Dépenses fiscales sur impôts d'Etat contribuant au programme « Conditions de vie outre-mer »	3 508	3 590	3 670
<i>dont régime spécifique de TVA dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion</i>	1 300	1 300	1 300
<i>dont exclusion des Dom du champ d'application de la taxe intérieure de consommation applicable aux carburants</i>	940	1 050	1 160
<i>dont réduction d'impôt sur le revenu à raison des investissements productifs réalisés dans les départements, territoires et collectivités d'outre-mer avant le 31 décembre 2017</i>	384	384	384
<i>dont réduction d'impôt sur le revenu, dans la limite d'un certain montant, pour les contribuables des Dom (30 % en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion ; 40 % en Guyane et à Mayotte)</i>	297	285	285
<i>dont réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements locatifs et de la réhabilitation de logements situés dans les Dom, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, dans les îles Wallis-et-Futuna et dans les Terres australes et antarctiques françaises</i>	180	140	110
<i>dont déduction d'impôt sur les sociétés des investissements productifs réalisés dans les départements, territoires et collectivités territoriales d'outre-mer, avant le 31 décembre 2017</i>	140	100	nc
<i>dont réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements effectués dans le secteur du logement social dans les départements et collectivités d'outre-mer</i>	202	225	nc
Dépenses fiscales sur impôts locaux, prises en charge par l'Etat, contribuant au programme « Conditions de vie outre-mer »	56	53	53
TOTAL DES DEPENSES FISCALES	3 909	3 971	4 041

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

II. UNE DIMINUTION MARQUÉE DES CRÉDITS DU PROGRAMME « EMPLOI OUTRE-MER » : REcul DES AIDES AUX ENTREPRISES, REcOURS EN BAISSE À LA FORMATION PROFESSIONNELLE EN MOBILITÉ

En 2017, les crédits du programme 138 « *Emploi outre-mer* » s'élèveront à **1,288 milliard d'euros en AE et 1,291 milliard en CP**, soit **une nette diminution (- 5,3 % et - 5,1 %)** par rapport à 2016. La baisse est d'autant plus notable qu'elle porte sur des montants très importants au regard de la construction de la mission, et qu'elle poursuit le mouvement de baisse engagé depuis deux ans. La LFI pour 2016 prévoyait ainsi déjà une baisse respective de 2,21 % et de 1,25 % par rapport à 2015.

Ce programme recouvre principalement les crédits de l'action « *Soutien aux entreprises* », qui représentent 81 % du montant prévu pour le programme. Les crédits associés connaissent une diminution de 69 millions d'euros par rapport à 2016, conséquence des réformes du régime des exonérations de charges sociales patronales successivement intervenues dans les textes financiers adoptés au cours des dernières années.

L'action « *Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle* » connaît une quasi-parfaite stagnation de ses crédits, après des hausses régulières au cours des années passées qui visaient à réaliser des investissements lourds dans la perspective de l'objectif « SMA 6000 » - atteint en 2017.

Le montant de l'action « *Pilotage des politiques des outre-mer* », qui retrace les crédits affectés au ministère des outre-mer, subit une nouvelle baisse importante de ses crédits (- 12,8 %), après déjà - 10 % l'an passé.

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

(arrondi en millions d'euros)

Action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2016	PLF 2017	Évolution	LFI 2016	PLF 2017	Évolution
01 Soutien aux entreprises	1 360	1 288	-6,5%	1 111	1 042	-6,2%
02 Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle	246	247	0,2%	247	247	0,2%
03 Pilotage des politiques des outre-mer	2,4	2,1	-12,8%	2,4	2,1	-12,8%
Total du programme	1 360	1 288	-5,3%	1 360	1 291	-5,1%

Source : Commission des affaires sociales du Sénat

1. Une diminution nette du soutien aux entreprises, résultant des coups de rabot successivement portés à cette politique

a) *Le mouvement de réduction progressive des exonérations de cotisations sociales bénéficiant aux entreprises ultramarines se poursuit en 2017*

- Les Dom, Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon bénéficient depuis 1994 d'un **dispositif d'exonération de cotisations patronales de sécurité sociale plus favorable que celui applicable dans l'hexagone**, qui doit leur permettre de faire face aux handicaps structurels qui pèsent sur leur économie en encourageant la création d'emplois dans le secteur marchand. Ces territoires, qui souffrent notamment d'un niveau de formation et de qualification des salariés inférieur à celui constaté dans l'hexagone et de la concurrence d'une main-d'œuvre à bas coût dans leur environnement régional, sont en effet confrontés à **une situation dégradée de l'emploi**, avec des taux de chômage massifs.

Un régime d'exonération spécifique aux outre-mer est ainsi prévu par les articles L. 752-3-1 et L. 752-3-2 du code de la sécurité sociale, ces exonérations étant compensées aux organismes de sécurité sociale par le budget de l'Etat *via* le programme 138. Pour l'année 2017, un montant de **1,29 milliard d'euros** est prévu en AE, pour 1,04 milliard en CP.

Ce dispositif, qui constitue l'outil principal d'intervention en matière de soutien à l'emploi, a été **réformé à plusieurs reprises** au cours des derniers exercices budgétaires.

L'article 159 de la loi de finances pour 2009¹ puis l'article 25 de la Lodeom² ont instauré une dégressivité du dispositif et l'ont **renforcé pour certaines activités considérées comme prioritaires** pour la croissance des économies ultramarines³.

Sur la base de ces orientations fondamentales, une importante réforme a ensuite été engagée dans le cadre de l'article 130 de la LFI pour 2014, qui a **recentré ce dispositif sur les bas et moyens salaires**, dans le double but de renforcer son efficacité – le constat étant fait que l'impact des exonérations est le plus important lorsqu'il s'applique à ces tranches de salaires – et de maîtriser le dynamisme de la dépense associée. Cette dernière réforme visait en outre à tirer les conséquences de la mise en œuvre du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) dans les entreprises ultramarines⁴.

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

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

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

⁴ Au taux de 9 % à compter du 1^{er} janvier 2016, contre 6 % dans l'hexagone.

Sans revenir sur l'équilibre général du dispositif, la LFI pour 2014 a abaissé les plafonds salariaux servant de base au calcul des exonérations pour chaque catégorie d'entreprise concernée¹. Selon les informations qui figuraient dans l'étude d'impact annexée au projet de loi de finances pour 2014, cette mesure devait permettre une économie de 90 millions d'euros en 2014 et de 108 millions par an à compter de 2015.

La LFSS pour 2016 a poursuivi dans cette voie avec un nouveau recentrage du dispositif sur les bas salaires, par le biais de simples modifications de seuils ne remettant pas en cause l'équilibre général du dispositif. Suivant les recommandations d'une mission conjointement conduite par l'inspection générale des finances (IGF) et l'inspection générale des affaires sociales (Igas)², cette nouvelle réforme devait permettre d'économiser 75 millions d'euros chaque année.

Il est par ailleurs à noter que cette année, l'article 7 du PLFSS pour 2018 prévoit une nouvelle rationalisation des divers dispositifs d'exonération de cotisations sociales et d'abattement d'assiette, applicable cette fois spécifiquement aux travailleurs indépendants d'outre-mer.

Ce n'est donc pas le fond de ces réformes qui est donné à voir dans le cadre de l'examen du PLF pour 2017, mais leur traduction financière concrète qu'il nous est demandé d'approuver au travers des montants retracés par le présent programme au titre des compensations versées par l'État à la sécurité sociale.

L'analyse de ces crédits fait apparaître **une baisse de plus de 6 % par rapport à l'année dernière, alors même que cette action porte par ailleurs un transfert de crédits en provenance du programme 103 de la mission « Travail et emploi »³, à hauteur de 19,89 millions d'euros. Il s'agit donc d'une diminution tout à fait considérable**, qui conduit votre rapporteur à renouveler les observations portées sur les réformes intervenues au cours des dernières années.

Il est à craindre, en premier lieu, que la **faible lisibilité des différents dispositifs d'exonération applicables aux entreprises ultramarines, conséquence de l'empilement des réformes successivement engagées, ne porte un nouveau coup au tissu économique et à l'emploi ultramarins.**

¹ Cette réforme ne concernait pas les entreprises situées à Saint-Pierre-et-Miquelon.

² Inspection générale des finances (IGF) et inspection générale des affaires sociales (Igas), rapport conjoint de juin 2015 portant revue de dépenses sur les exonérations et exemptions de charges sociales spécifiques.

³ Aux termes des précisions figurant dans le programme annuel de performance, il s'agit ainsi de « regrouper au sein de la mission Outre-mer l'ensemble des dispositifs d'exonérations spécifiques aux Dom ». Les montants transférés concernent le « financement de la compensation des exonérations forfaitaires des employeurs de personnel de maison en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Mayotte et à La Réunion, dont l'objectif est de favoriser la régularisation du travail non déclaré et de diminuer le coût des services à la personne en outre-mer. Cette mesure est également applicable à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre et Miquelon ».

Ces différents aménagements interviennent en effet concomitamment à d'autres mesures spécifiques, prises notamment dans le cadre du pacte de responsabilité. Au total, les évolutions décidées dans le cadre des textes financiers sont venues réduire le montant des exonérations consenties dans le cadre du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE), ce qui paraît bien loin de l'objectif de rationalisation mis en avant par le Gouvernement.

En second lieu, les mesures de recentrage systématique sur les bas salaires, telles qu'adoptées au cours des trois dernières années, peuvent faire craindre le développement d'une forme de **trappe à bas salaires**, quand tout devrait au contraire être fait pour favoriser l'emploi qualifié dans les outre-mer, et notamment l'embauche de jeunes ultramarins diplômés.

- En application de l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale, l'Etat est tenu de compenser aux organismes de sécurité sociale les sommes qui ne leur ont pas été versées du fait des exonérations de cotisations patronales. Cette compensation est assurée par le ministère des outre-mer.

Au cours des dernières années, la sous-budgétisation chronique des crédits associés à ces exonérations en loi de finances avait conduit à une forte augmentation de la dette de l'Etat envers les organismes de sécurité sociale (à hauteur de 143 millions d'euros à la fin de l'année 2014, et 133 millions d'euros fin 2015).

Selon les indications figurant dans les réponses au questionnaire budgétaire, plusieurs actions engagées au cours de l'année 2015 par la direction de la sécurité sociale (DSS) du ministère des affaires sociales ont cependant permis d'avancer vers l'apurement de cette dette, ce dont votre rapporteur se félicite. Il souligne cependant que la diminution des crédits inscrits au titre de l'action n° 1 « Soutien aux entreprises » peut faire craindre une résurgence des impayés, et insiste sur la nécessité de prendre en compte ce risque au stade de la préparation budgétaire.

b) Une réduction concomitante du niveau des crédits concourant aux autres mesures en faveur des entreprises

Les entreprises ultramarines bénéficient par ailleurs de plusieurs **aides directes** visant à compenser les surcoûts et les handicaps résultant de leurs particularités géographiques et économiques.

L'aide à la rénovation hôtelière, qui représentait en moyenne 3 millions d'euros depuis 2011, ayant été supprimée par la LFI pour 2015, ces crédits financent principalement **l'aide au fret**.

Celle-ci, instituée par la Lodeom et en application depuis 2011, a pour objectif de compenser le handicap d'éloignement des territoires ultramarins en abaissant, d'une part, le coût des produits importés en provenance de l'Union européenne (UE) et entrant dans un processus de

fabrication locale et, d'autre part, le coût des produits de fabrication locale exportés vers l'UE. Elle doit ainsi permettre de favoriser le développement économique ultramarin, d'améliorer la compétitivité dans les Dom, et au total de faire baisser les prix à la consommation. Elle bénéficie aux entreprises situées dans les Dom, à Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Wallis-et-Futuna.

S'ajoutent à cette aide diverses autres mesures en faveur des entreprises, visant notamment à développer l'économie sociale et solidaire en outre-mer.

Pour 2017, ces aides s'élèveront à 5,9 millions d'euros en AE et 8,6 millions d'euros en CP. Alors que votre rapporteur avait affiché l'an passé sa satisfaction de constater le relèvement de ces crédits dans une mesure manifestement plus compatible avec leurs objectifs (la seule aide au fret représentant 6 millions d'euros), il souligne que ces crédits seront en diminution par rapport à l'année 2016, pour laquelle la LFI prévoyait 9,7 millions en AE et 9,4 millions en CP.

2. Fin de la montée en charge du SMA, désaffectation marquée pour la formation professionnelle en mobilité

a) Après plusieurs reports, l'atteinte en 2017 de l'objectif « SMA 6000 »

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

Après plusieurs reports de l'objectif « SMA 6 000 » décidé au début du quinquennat, en raison principalement des contraintes budgétaires définies dans le cadre du budget triennal pour les années 2015 à 2017, 6 000 places devraient enfin être ouvertes aux jeunes ultramarins au cours de l'année 2017. Sur la période 2009-2017, la capacité d'accueil du SMA aura ainsi plus que doublé.

Évolution de la capacité d'accueil du SMA depuis 2009

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Places de stage ouvertes dans l'année	2 975	3 029	4 013	4 990	5 429	5 666	5 750	5 800	6 000

Source : Réponses au questionnaire budgétaire

En dépit de son périmètre restreint (6 000 jeunes au maximum sur l'ensemble des outre-mer, qui comptent plusieurs des territoires les plus jeunes de France), cet organisme constitue un réel vecteur de réinsertion et a montré une certaine efficacité au cours des dernières années. Le taux d'insertion des volontaires du SMA en fin de contrat est ainsi stable autour de 77 % depuis 2013 (78 % prévu pour 2017), tandis que le taux de sorties anticipées du dispositif sans insertion professionnelle est en baisse depuis l'année dernière (11 % en 2016, contre 14,6 % en 2014). Le modèle a d'ailleurs inspiré la mise en place du **service militaire volontaire (SMV)**.

Du fait de l'atteinte de l'objectif « SMA 6 000 », les crédits associés à cette politique diminueront pour 2017, avec 48,2 millions d'euros en AE et 48,7 millions en CP, contre respectivement 51,6 et 57,2 millions en 2016 et 60,7 et 60 millions en 2015.

Cette baisse concerne principalement les dépenses d'investissement, avec 17,6 millions d'euros en CP en 2017, contre 23,6 millions en 2016 et 25,5 millions en 2015. Selon les informations transmises à votre rapporteur, les efforts immobiliers seront désormais axés sur la réhabilitation et la remise aux normes des infrastructures existantes, tandis que les dépenses d'équipement porteront principalement sur le renouvellement des véhicules et du matériel technique.

b) Un recul inquiétant du dispositif de formation professionnelle en mobilité

- L'action « Aide à la qualification et à l'insertion professionnelle » finance par ailleurs une partie des crédits affectés à l'agence de l'outre-mer pour la mobilité (Ladom), qui met en œuvre les mesures de formation professionnelle pour le périmètre des 5 Dom, de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin.

La **subvention pour charges de service public versée à Ladom** s'élèvera pour 2017 à **7,8 millions d'euros** en AE comme en CP, soit une quasi-stabilité par rapport à l'année 2015, dans le cadre d'un effort de rationalisation de cette subvention mené depuis 2012.

Seul opérateur de la mission « Outre-mer », Ladom se voit appliquer la norme d'évolution des dépenses applicable à l'ensemble des opérateurs de l'Etat et est concerné par l'effort de productivité demandé à l'ensemble des administrations. Pour l'année 2017, ses effectifs sous plafond seront stabilisés à hauteur de 127 ETPT, comme en 2016, dans le cadre de la transformation de l'agence en établissement public administratif (EPA).

- Cette action finance également certaines des actions mises en œuvre par Ladom au titre du **dispositif de formation professionnelle en mobilité**, dans le cadre du « **passport-mobilité formation professionnelle** » (PMFP).

Ce dispositif recouvre deux aides : l'action mobilité formation emploi (AMFE), qui couvre la prise en charge des frais pédagogiques, et l'allocation complémentaire de mobilité (ACM), qui correspond au financement des frais d'installation et au versement d'une indemnité mensuelle de formation. Peuvent également être financés par le PMFP les frais engagés par les candidats à un certains concours qui doivent se rendre à un oral d'admission se déroulant dans l'hexagone.

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

Après une augmentation notable des crédits associés dans le cadre des deux dernières lois de finances, l'année 2017 verra **une quasi-stagnation des montants dédiés au PMFP**, avec 33,3 millions d'euros en AE comme en CP (dont 17,2 millions destinés au financement des suites de parcours), contre respectivement 36 et 31 millions d'euros en 2016.

Cette stagnation financière s'accompagne d'un très net mouvement de recul du nombre de bénéficiaires de la mesure, qui est passé de 8 190 bénéficiaires annuels en 2012 à 5 337 seulement en 2015. Les premières estimations transmises à votre rapporteur pour 2016 ne laissent pas penser que la tendance doive s'inverser cette année. Ce plus faible recours au dispositif est constaté sur tous les territoires d'outre-mer, à l'exception de la Polynésie française et de Wallis-et-Futuna (dont le volume de bénéficiaires est cependant extrêmement faible).

Il semble donc que l'objectif affiché par le Gouvernement lors de la présentation de la réforme de la continuité territoriale de 2015, selon lequel il s'agissait d'aboutir à un rééquilibrage entre les différentes aides accordées à ce titre, et notamment d'assurer le financement des aides au déplacement, liées aux mesures en faveur de la formation en mobilité, soit bien loin de se réaliser en pratique.

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

c) Stabilité des autres crédits relatifs à la formation professionnelle

L'action n°2 du programme 138 finance par ailleurs :

- les programmes « Cadres pour Wallis-et-Futuna » et « Cadres avenir » à Mayotte, qui visent à assurer la formation de cadres originaires de ces territoires, ainsi que plusieurs dispositifs semblables spécifiques à la Nouvelle-Calédonie, pour 56,8 millions d'euros en AE comme en CP ;

- les programmes « Chantiers de développement local », qui garantissent un revenu minimum aux personnes les plus modestes en échange d'un travail d'intérêt général en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna, et « Jeunes stagiaires du développement », qui vise à favoriser l'insertion des jeunes âgés de 18 à 26 ans en Nouvelle Calédonie, pour un montant de 1,72 million d'euros, soit un montant stable par rapport à l'année 2016.

III. LE PROGRAMME « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER » : DES INTERROGATIONS SUR LES PRIORITÉS RETENUES EN MATIÈRE DE LOGEMENT, UN DÉCLIN GÉNÉRAL DE LA POLITIQUE DE CONTINUITÉ TERRITORIALE

Le programme 123 « Conditions de vie outre-mer » connaît **une augmentation spectaculaire de ses autorisations d'engagement (+ 18,3 % par rapport à la LFI pour 2016) comme de ses crédits de paiement pour 2017 (+ 12,3 %)**, qui s'établiront respectivement à hauteur de 849 et de 788 millions d'euros – soit bien au-dessus de la barre des 700 millions d'euros atteinte l'année dernière.

Ainsi que votre rapporteur l'a déjà souligné plus haut, il s'agit cependant d'une **augmentation en trompe-l'œil**, résultant principalement d'un mouvement de transfert de crédits depuis les programmes 141 « Enseignement public du second degré » et 214 « Soutien de la politique de l'Éducation nationale » vers l'action n° 6 du présent programme.

Ce programme regroupe **différentes actions très disparates et au périmètre très différent** : celles retraçant les mesures relatives au sanitaire et au social ainsi qu'à l'insertion économique et à la coopération régionale ne représentent respectivement que 1 et 0,03 % du total de la mission, tandis que les crédits dédiés au logement en recouvrent 11 %.

Les différents mouvements de transferts de crédits rendent malaisée l'appréciation objective de l'évolution de ce programme. Votre rapporteur souligne cependant **l'augmentation importante de l'action n° 9 relative à l'appui à l'accès aux financements bancaires**, qui voit ses autorisations d'engagement presque doublées (soit 25 millions d'euros supplémentaires). Selon les informations figurant dans les réponses au questionnaire budgétaire, il s'agit ainsi, *« via l'agence française de développement (AFD), d'aider davantage les collectivités territoriales mais également d'abonder un nouvel instrument financier en faveur des projets de développement des énergies renouvelables et d'adaptation aux effets du changement climatique dans les COM »*.

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

(arrondi en millions d'euros)

Action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2016	PLF 2017	Évolution	LFI 2016	PLF 2017	Évolution
01 Logement	248	247	-0,2%	235	233	-0,8%
02 Aménagement du territoire	143	144	0,7%	175	165	-6,2%
03 Continuité territoriale	42	42	-0,5%	43	42	-2,3%
04 Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports	20	27	34,8%	20	19	-6,9%
06 Collectivités territoriales	199	300	50,9%	188	281	49,3%
07 Intégration économique et coopération régionales	1	1	-4,6%	1	955	-4,6%
08 Fonds exceptionnel d'investissement	40	40	0,0%	27	35	27,6%
09 Appui à l'accès aux financements bancaires	24	47	91,7%	12	13	13,3%
Total du programme	718	849	18,3%	701	788	12,3%

Source : Commission des affaires sociales du Sénat

1. Les crédits de l'action « Logement » : une sous-exécution préoccupante au cours des dernières années, la priorité donnée à la construction du neuf en question

- La situation très dégradée de l'habitat ultramarin n'est que trop bien connue. Le **déséquilibre structurel existant entre l'offre et la demande de logements sociaux** atteint, dans certains outre-mer, des niveaux insoutenables : à Mayotte, on comptait ainsi en 2014 6 760 demandes de logements sociaux non satisfaites pour un parc de 14 500 logements, alors que 80 % de la population mahoraise satisfait aux conditions de ressources du logement locatif social. La **permanence d'un habitat très insalubre, extrêmement éloigné des standards hexagonaux**, apparaît par ailleurs intolérable : selon le recensement opéré sur le territoire mahorais en 2012, deux logements sur trois y sont dépourvus du confort de base, et 70 % seulement des résidences principales disposent d'une prise d'eau.

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

- Face à cette situation, les crédits dédiés au logement connaissent depuis plusieurs années **une progression heurtée** dans leur structure comme dans leur montant. L'année 2013 avait vu la **ligne budgétaire unique (LBU)** replacée au fondement de la politique du logement en outre-mer, ainsi qu'un renforcement significatif des crédits associés (+ 6 % en CP). La LFI pour 2014 avait poursuivi cette inflexion avec une hausse de 8 % des crédits concernés, avant le **coup d'arrêt brutal marqué par la LFI pour 2015**, qui prévoyait une stagnation des CP et une baisse de plus de 9 % des AE – soit de l'investissement.

Depuis 2015, les AE sont stabilisées à hauteur de 247 millions d'euros, tandis que les CP connaissent une baisse continue, quoique inégale d'année en année (-4 % l'an passé, contre -1 % proposé pour 2017). Comme l'an passé, **voire rapporteur s'interroge dès lors sur la « priorité donnée au logement » affichée par le Gouvernement, notamment dans le cadre du plan logement pour les outre-mer signé le 26 mars 2015, quand l'investissement en la matière est toujours inférieur de près de 10 % au niveau de 2011.**

Évolution des crédits de la LBU depuis 2010

(en millions d'euros)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Autorisations d'engagement</i>	274,5	273,0	272,8	272,8	247,6	247,6	247
<i>Crédits de paiement</i>	195,3	214,1	227,0	243,5	243,7	234,7	232,7

Source : Réponses au questionnaire budgétaire

- Ces crédits sont alloués à des dispositifs divers.

Les crédits dédiés au **logement locatif social** dans les Dom et à Mayotte s'élèveront en 2017 à 151 millions d'euros en AE (soit une hausse de 10 millions d'euros) et 125 millions d'euros en CP. Ainsi que l'indique le projet annuel de performance annexé au présent projet de loi, **la priorité continuera d'être donnée à la construction de logements locatifs sociaux neufs** (ce qui recouvre le logement locatif social et très social, ainsi que certains logements spécifiques : Ehpad, logement étudiant, hébergement d'urgence). L'objectif affiché est semblable à celui prévu pour l'année 2016 avec 6 292 logements locatifs, dont 151 logements spécifiques.

Les **aides aux ménages** connaîtront une stabilité quasi-parfaite par rapport à l'année 2016. Ces aides recouvrent plusieurs dispositifs : les aides à l'accession à la propriété (20 millions en CP), les aides à l'amélioration de l'habitat privé (30 millions en CP), les aides aux ménages de Guadeloupe et de Martinique pour l'acquisition de terrains dans la zone des cinquante pas géométriques (500 000 euros en AE comme en CP).

Les crédits visant à **l'amélioration de l'habitat existant** se déclinent par ailleurs en diverses mesures (outre les aides à l'amélioration de l'habitat privé pour les propriétaires occupants déjà mentionnée) :

- l'amélioration du parc locatif social (dispositif dit « SALLS »), qui recouvre 15 millions en AE et 6 millions en CP ;

- les transferts au fonds régional d'aménagement foncier urbain (FRAFU), géré par les collectivités, à destination du logement social et de la viabilisation des quartiers d'habitat spontané, pour 26 millions en AE et 23,1 millions en CP ;

- les crédits dédiés à la résorption de l'habitat insalubre (RHI) dans les Dom et à Saint-Pierre-et-Miquelon, à hauteur de 24,5 millions en AE et 28 millions en CP. Votre rapporteur relève que ces crédits **enregistrent une baisse continue depuis 2012**, où ils s'élevaient à 34 millions d'euros, et prend acte de la diminution des AE pour 2017 (- 6,5 millions d'euros par rapport à 2016).

• Cette année encore, votre rapporteur ne peut que réaffirmer son **inquiétude face au décalage persistant entre l'immensité des besoins et la stagnation des crédits associés**, en dépit de la mise en œuvre d'un plan spécifique - qui n'a jusqu'ici pas fait preuve d'une autre utilité que celle d'une meilleure communication sur le sujet. Les opérations prévues dans ce cadre ne bénéficient en effet pas d'autres financements que ceux portés par la LBU ; or c'est bien de moyens que ces territoires ont avant tout besoin.

Entre 2012 et 2015, le nombre de logements financés au travers des différents dispositifs de la LBU a ainsi connu une décroissance marquée, passant de 13 489 logements en 2012 à 8 950 en 2015. Selon les éléments transmis à votre rapporteur, cette évolution s'explique principalement par des difficultés administratives (difficultés de mise en œuvre des dispositifs fiscaux, d'harmonisation des pièces justificatives, problèmes liés aux délais des procédures d'instruction et de délivrance des agréments pour l'aide fiscale), par la situation financière fragile de certains opérateurs de logements sociaux, ainsi que la rareté du foncier et par les coûts élevés de construction.

Votre rapporteur se préoccupe par ailleurs de la **sous-consommation récurrente et marquée des crédits de paiement dédiés au logement depuis 2014** (à cette date, 229 millions d'euros consommés contre 246 millions prévus en LFI), quand la tendance était plutôt à leur sur-consommation au cours des années précédentes. **Il s'interroge dès lors sur le bon calibrage des projets pris en compte pour la construction du budget des outre-mer.**

Il réaffirme enfin sa **préoccupation quant au choix de faire porter une large part de l'effort financier sur la construction de logements neufs, au détriment des actions d'amélioration de l'habitat existant** - en témoigne la baisse des crédits dédiés à la RHI. Les coûts de la construction neuve sont en effet très importants, notamment du fait des coûts liés au respect de normes toujours plus contraignantes, tandis que la prégnance de l'habitat insalubre et la nécessité d'adapter le parc existant au vieillissement de la population plaideraient, dans plusieurs territoires ultramarins, pour un utile redéploiement des crédits.

2. La continuité territoriale : une perte définitive de 25 % des crédits associés au cours du quinquennat, un effondrement corrélatif du nombre de ses bénéficiaires

Après la diminution brutale résultant de la réforme mise en œuvre en 2015 (de l'ordre de 20 % en AE comme en CP), les crédits de l'action n° 03 « Aide à la continuité territoriale » font l'objet d'une nouvelle diminution (- 0,5 % en AE et - 2,3 % en CP), en dépit de la montée en charge du nouveau dispositif d'aide à la continuité funéraire mis en place dans le cadre de la LFI pour 2016.

a) *L'ACT réduite à la portion congrue, une légère augmentation des crédits dédiés à la formation professionnelle*

- Cette action retrace principalement les crédits du **fonds de continuité territoriale** (FCT), qui sera doté de 33 millions d'euros en AE comme en CP (après 33,6 millions en 2016, et contre un niveau de 45,3 millions d'euros en 2014).

Créé par l'article 50 de la Lodeom, le FCT recouvre plusieurs dispositifs qui constituent la traduction des **principes d'égalité des droits, de solidarité nationale et d'unité de la République entre l'hexagone et les outre-mer** :

- *l'aide à la continuité territoriale (ACT)*, ou aide « tout public », qui permet de financer une partie des titres de transports des résidents d'outre-mer entre leur territoire d'origine et l'hexagone ;

- *le passeport mobilité-études (PME)*, qui permet aux étudiants du secondaire et de l'enseignement supérieur de certains territoires ultramarins de suivre une formation hors de leur collectivité d'origine ;

- *le passeport mobilité formation professionnelle (PMFP)* dans son volet transports, le volet formation relevant du programme 138 :

- *l'aide à la continuité funéraire*, mise en place dans le cadre du PLF pour 2016, et comportant deux volets relatifs respectivement à l'aide au transport destinée aux familles endeuillées et à l'aide aux frais de rapatriement du corps.

Ainsi que l'indique le tableau ci-après, certains de ces dispositifs sont soumis à des conditions de ressources. En particulier, l'ACT se décline en une aide simple et une aide majorée selon les ressources du foyer.

La gestion de ces différentes aides est assurée par Ladom pour les Dom, Saint Barthélemy et Saint-Martin. Elle relève en revanche de la compétence de l'État, au travers de ses services déconcentrés, pour Saint-Pierre-et-Miquelon, la Polynésie française, la Nouvelle-Calédonie ainsi que Wallis-et-Futuna.

Les modalités du recours aux aides du FCT ont été profondément modifiées par la réforme **des critères d'éligibilité à l'ACT**, mise en œuvre dans le cadre de la loi de finances pour 2015, et dont les orientations ont été traduites par le décret n° 2015-166 du 13 février 2015. Le montant des aides à taux simple a été réduit de 50 %, tandis que le droit annuel est devenu triennal – le délai de carence entre le bénéfice de deux aides étant évalué de manière calendaire, ce qui en fait même en pratique un droit plutôt quadriennal.

- Au cours des dernières années, les différents dispositifs relevant du FCT ont subi des évolutions contrastées.

Après la diminution brutale de près de 60 % de ses crédits en 2015 et une nouvelle minoration de l'ordre de 1,5 million d'euro en 2016, **l'ACT connaît une nouvelle baisse** avec 8 millions d'euros seulement prévus en AE comme en CP pour 2017, dont 0,8 million au titre de la continuité funéraire. Au total, c'est donc **une nouvelle réduction de crédits de 2,6 millions d'euros** qui touchera l'année prochaine l'ACT, qui se trouve dès lors réduite à la portion congrue.

Le PME en revanche, qui avait déjà bénéficié d'une augmentation de 2 millions d'euros pour 2015 et pour 2016, connaît une nouvelle hausse de 1,1 million d'euro pour 2017 et atteindra 17,1 millions d'euros. Le volet transports du PMFP, enfin, est stable à 7 millions d'euros.

Votre rapporteur relève que l'article 12 du projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique prévoit la mise en œuvre d'un passeport pour la mobilité des stages professionnels, qui devrait être financé par le FCT et géré par Ladom. Si l'on ne peut qu'approuver le principe de ce nouveau dispositif, qui permettra de répondre à la situation des lycéens et étudiants qui ne trouvent pas dans leur collectivité d'origine de stage correspondant au niveau d'exigence du référentiel de leur formation, il sera attentif à ce que sa mise en œuvre éventuelle n'aboutisse pas à une nouvelle remise en question des crédits de l'ACT.

	Financement	Bénéficiaires	Conditions	Montant de l'aide	Destinations possibles
<p>Passeport mobilité formation professionnelle (PMFP), hors aide au transport, réparti en deux aides :</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'allocation complémentaire de mobilité (ACM) - l'action mobilité formation emploi (MFE) 	<p>Programme 138 « Emploi outre-mer », action n° 02</p> <p>« Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle »</p> <p>33,3 M€ AE/CP</p>	<p>Personnes ayant un projet de formation ou d'insertion professionnelle en mobilité</p>	<p>Projet de formation ou d'insertion professionnelle en mobilité</p> <p>Conditions de ressources : QF plafonné à 26 631 €/an</p>	<p>100 % du coût du transport aérien</p> <p>4 aides à la formation : frais pédagogiques, allocation d'installation, allocation mensuelle, accompagnement vers l'emploi</p> <p>ACM : indemnité différentielle plafonnée</p>	<p>Non limitée</p>
<p>Passeport mobilité formation professionnelle (PMFP), volet transports</p>	<p>Programme 123</p> <p>« Conditions de vie outre-mer », action n° 03</p> <p>« Continuité territoriale »</p> <p>7 M€ AE/CP</p>	<p>Etudiants</p> <p>Lycéens de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Saint-Barthélemy</p>	<p>Etudiants de moins de 26 ans</p> <p>Formation indisponible sur place - conditions de réussite à la formation choisie</p> <p>Conditions de ressources : QF inférieur à 26 631 €/an</p>	<p>100 % du coût du transport aérien pour les étudiants boursiers et pour les lycéens 50 % pour les étudiants titulaires d'une bourse d'Etat sur critères sociaux</p>	<p>Hexagone, outre-mer français, UE</p>
<p>Passeport mobilité études (PME)</p>	<p>Programme 123</p> <p>« Conditions de vie outre-mer », action n° 03</p> <p>« Continuité territoriale »</p> <p>17,1 M€ AE/CP</p>	<p>Tous publics</p> <p>Résidents rattachés à un foyer fiscal du département d'origine pour un vol à destination de l'hexagone ; valable également pour les déplacements à l'intérieur de la Guyane</p>	<p>Conditions de ressources : QF plafonné à 11 896 €/an (6 000 € pour l'aide majorée)</p> <p>Bonification de 15 % pour le Pacifique</p> <p>Bénéfice triennal à compter de 2015</p>	<p>Aide sous forme de bon de réduction, variable selon la collectivité</p> <p>(aide simple : 270 euros pour un QF inférieur à 6 000 euros, 170 au-delà)</p>	<p>Hexagone</p>
<p>Aide à la mobilité en direction des familles endeuillées</p>	<p>Programme 123</p> <p>« Conditions de vie outre-mer », action n° 03</p> <p>« Continuité territoriale »</p> <p>0,8 M€ AE/CP</p>				<p>De l'Hexagone vers un outre-mer</p>

b) La confirmation de l'effondrement du recours à l'ACT, une certaine désaffectation pour les dispositifs de formation en mobilité

Les informations transmises à votre rapporteur dans le cadre des réponses au questionnaire budgétaire corroborent les indications de Lodom selon lesquelles on a assisté, dès la mise en œuvre de la réforme de l'ACT décidée en 2014, à un véritable **effondrement du recours à cette aide** – que l'évolution à la baisse des crédits associés ne fait que traduire en termes financiers.

Parallèlement, le recours aux aides à la formation en mobilité semble peu évoluer, quand il ne baisse pas, ce qui tend à relativiser la nécessité, affichée par le Gouvernement parmi les éléments de justification de cette réforme, de procéder à un rééquilibrage entre les différents dispositifs.

- Les chiffres définitifs disponibles pour l'année 2015 permettent en effet de constater **une chute vertigineuse de 80 % du nombre de bons de continuité territoriale, réalisés par rapport à l'année précédente, soit 74 879 bons de moins qu'en 2015.**

Votre rapporteur rappelle que, selon toute vraisemblance, cette baisse globale s'est faite **sans pour autant améliorer l'accès des plus démunis à cette aide**, ainsi que l'annonçait pourtant le Gouvernement lors de la présentation de son projet de réforme. Cela s'explique, au moins en partie, par le fait que le montant des aides simples accordées a diminué sans pour autant que celui des aides majorées n'augmente, ce qui n'améliore en rien le problème des restes à charge pour les ménages les plus modestes.

Ainsi, à Mayotte et en Nouvelle Calédonie, en dépit de la situation économique particulièrement difficile des Mahorais et du très grand éloignement géographique de la métropole des Calédoniens, on enregistre **une baisse respective de 40 % et de 60 % du recours à cette aide** en 2015.

Les premiers chiffres disponibles pour l'année 2016 laissent penser que cette tendance générale ne devrait pas s'inverser au cours des prochaines années.

Votre rapporteur rappelle en outre, en analysant les données définitives relatives au recours à l'ACT pour l'année 2014, que **le dispositif semblait bien loin d'être « en explosion »**, ainsi que le soulignait le Gouvernement. Si sa progression était certes dynamique dans certains territoires ultramarins – ce dont il faudrait se féliciter au regard de l'effectivité du principe de continuité entre l'hexagone et les outre-mer -, elle semblait amorcer une stabilisation globale autour de 97 000 mesures bénéficiant à l'ensemble des territoires ultramarins.

Évolution du recours à l'ACT depuis 2011

(en nombre de bénéficiaires)

	2011	2012	2013	2014	2015
Guadeloupe, St Barthélemy, St-Martin	10 629	16 631	19 677	18 530	6 523
Guyane	217	554	940	1 726	1 665
Martinique	17 985	22 410	25 094	26 879	7 390
La Réunion	38 276	38 607	44 583	42 283	506
Mayotte	1 335	2 407	3 436	3 876	2 331
Sous-total DOM	68 352	80 609	93 730	93 294	18 415
Polynésie française	950	737	722	670	613
Nouvelle-Calédonie	3 093	2 601	2 977	3 277	1 306
Wallis-et-Futuna	308	270	152	409	266
Saint-Pierre-et-Miquelon	47	28	29	42	20
Sous-total COM	4 398	3 636	3 880	4 398	2 205
TOTAL	72 750	84 245	97 610	97 692	20 620

Source : Réponses au questionnaire budgétaire

• Dans le même temps, le dispositif « Passeport mobilité-études » (PME), supposé monter en puissance à la faveur du recul de l'ACT, semble plutôt connaître une certaine désaffection sur les trois dernières années, avec 23 % de recours en moins à cette aide sur la période 2013-2015.

Cette évolution est à rapprocher de celle du PMFP, retracée plus haut.

Évolution du dispositif PME depuis 2011

	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de déplacements	12 279	12 757	17 090	15 181	13 148
Budget (en M€)	12,23	16,69	14,39	17,58	14,36

Source : Réponses aux questionnaires budgétaires (2015 et 2016)

• Face à ces constatations, votre rapporteur ne peut que réitérer les observations émises au cours des années précédentes. Afin de permettre effectivement à la majeure partie de la population ultramarine de se déplacer le plus simplement possible sur l'ensemble du territoire national, et au regard des principes de cohésion nationale et d'égalité entre tous les citoyens, **il semble impératif sinon de renforcer, au moins de ne plus diminuer les crédits de la continuité territoriale au cours des prochaines années.**

Il observe que, ici comme dans d'autres domaines, la réforme opérée a *in fine* abouti à un désengagement encore plus marqué de l'Etat et au **transfert d'une part importante du dispositif de l'ACT vers le budget des collectivités territoriales** – pour mémoire, les collectivités prenaient déjà en charge 45 % de cette politique en 2013. La plupart des collectivités ultramarines ont en effet dû mettre en place des aides complémentaires à celles apportées par l'Etat. A La Réunion, la majeure partie de ceux qui souhaitent bénéficier d'une aide se sont ainsi d'ores et déjà reportés sur le dispositif proposé par la région.

3. L'action sanitaire et sociale : une nouvelle ligne budgétaire pour la construction d'une cité des outre-mer

Les crédits de l'action 04 « *Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports* » sont fixés pour 2017 à 27,4 millions d'euros en AE et 19 millions en CP, soit respectivement une hausse de 35 % et une diminution de 7 % des montants associés.

- La hausse sensible des AE s'explique par la **création d'une nouvelle ligne budgétaire (répercutée à hauteur de 10 millions d'euros en AE et de 1,5 million en CP) pour la construction en Ile-de-France d'une cité des outre-mer**. Selon les informations figurant dans le projet annuel de performance et les réponses au questionnaire budgétaire, ce projet, qui constitue l'un des engagements pris par le Président de la République, a pour objectif de « *mettre en valeur l'histoire, la mémoire, la culture et les productions des outre-mer* », dans toute leur diversité.

- Par ailleurs, l'action n° 04 finance principalement **des actions de santé publique dans les domaines de la petite enfance, des personnes âgées isolées et des mineurs isolés, notamment à Mayotte (1,85 millions en AE comme en CP, contre 1,95 millions d'euros en 2016 et 2,85 millions pour 2015)**. Face à l'immensité des besoins constatés dans ce domaine, sur lesquels le diagnostic semble unanimement partagé, votre rapporteur ne cache pas sa perplexité devant à la baisse des crédits associés.

Elle finance en outre, à hauteur de 800 000 euros, l'allocation spéciale vieillesse et l'allocation supplémentaire à Saint-Pierre-et-Miquelon, qui correspondent à l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa) dans l'hexagone, ainsi que l'allocation aux personnes âgées et handicapées à Wallis-et-Futuna (1,7 million d'euros pour 1 700 personnes).

Enfin, depuis l'année dernière, 12 millions d'euros sont consacrés à la participation de l'État au financement du régime de solidarité territorial de Polynésie française, qui connaît des difficultés importantes, principalement dues à la forte croissance du nombre de ses bénéficiaires. Cette aide financière s'inscrit dans le cadre d'une convention signée le 16 avril 2015 entre l'État et le Pays pour la période 2015-2017, par laquelle le gouvernement polynésien s'est engagé à mener les réformes nécessaires au redressement de son système social.

EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ

Article 58

(art. L. 6500 du code général des collectivités territoriales)

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

Objet : Cet article fixe à 90,6 millions d'euros le montant de la dotation globale d'autonomie (DGA) de la Polynésie française à compter de 2017.

I. Le dispositif proposé

Cet article propose de fixer le montant de la **dotation globale d'autonomie (DGA)** versée à la Polynésie française à 90 552 000 d'euros à compter de 2017.

II. La position votre commission

Votre rapporteur relève que le dispositif proposé tend, d'une part, à relever le niveau du montant de la DGA versée à la Polynésie française à son niveau de 2011, après la baisse sensible constatée en 2015, et, d'autre part, à pérenniser ce montant à compter de 2017. Cette évolution correspond à l'engagement pris par le Président de la République le 22 février dernier en Polynésie française.

Votre commission a émis un avis défavorable à l'adoption de cet article.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Réunie le mercredi 23 novembre 2016, sous la présidence de M. Alain Milon, président, la commission procède à l'examen du rapport pour avis de M. Didier Robert sur le projet de loi de finances pour 2017 (mission « Outre-mer »).

M. Didier Robert, rapporteur pour avis. – Je dois d'abord vous dire en quelques mots ma satisfaction de voir la situation des outre-mer faire l'objet d'un plus grand intérêt depuis quelques années.

Plusieurs travaux d'étude, au Sénat comme ailleurs, ont en effet permis de mettre en lumière les difficultés spécifiques de ces territoires, dans les domaines qui intéressent particulièrement notre commission : je pense notamment au rapport de la Cour des comptes de 2014 sur la situation sanitaire des outre-mer, et aussi bien sûr au récent rapport de la délégation conduite par notre président sur les systèmes de soins réunionnais et mahorais.

Les textes législatifs témoignent également d'un certain changement de perspective : je vous rappelle les débats approfondis que nous avons eus lors de l'examen de la loi santé, qui a abouti à la mise en place d'une déclinaison ultramarine de la stratégie nationale de santé ; et très bientôt, c'est sur un texte entièrement dédié à la question ultramarine, le projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer, que notre assemblée sera appelée à se pencher.

« L'égalité réelle outre-mer », voilà en effet tout un programme. Pour autant, les réponses ainsi apportées, à commencer par le budget que nous étudions ce matin, permettront-elles de remédier réellement aux difficultés rencontrées par les territoires ultramarins ? Il est malheureusement permis d'en douter.

La situation vous est connue, et je ne m'y attarderai pas ; permettez-moi cependant de vous rappeler, en quelques chiffres qui me paraissent particulièrement parlants, la réalité à laquelle sont encore confrontés les outre-mer. Les taux de chômage atteignent 25 % à La Réunion, 24 % en Guadeloupe et à Mayotte, 33 % à Saint Martin, et près du double de ces chiffres pour les jeunes. 70 000 logements sont considérés comme insalubres et indignes dans les cinq Dom ; à Mayotte, un logement sur trois ne dispose pas d'une prise d'eau. La Martinique compte 29 % d'allocataires du RSA, la Guadeloupe 31 % et La Réunion 33 % - contre 8 % dans l'hexagone.

Face à ce sombre constat -résumé à grands traits-, face à cette réalité, c'est avec surprise que je note la baisse, à périmètre constant, des crédits consacrés à la mission « Outre-mer » du budget de l'État.

Certes, en affichage, le projet annuel de performance (PAP) présente une légère hausse de l'effort budgétaire consacré aux territoires ultramarins -stabilisé au-dessus de 2 milliards d'euros depuis 2011-, avec une augmentation de 2,1 % en autorisations d'engagement (AE) et de 0,8 % en crédits de paiement (CP).

Les travaux de la commission des finances de notre assemblée ont cependant permis de mettre en évidence des transferts de crédits importants depuis la mission « Enseignement scolaire » et la mission « Travail et emploi ». Au total, c'est plutôt une baisse sensible des crédits qui est à enregistrer pour 2017, avec - 2,2 % en autorisations d'engagement et - 3,9 % en crédits de paiement.

En d'autres termes, au moment même où le Gouvernement affiche dans la loi l'objectif d'une « égalité réelle » dans les outre-mer, il « dé-sanctuarise », pour la première fois depuis 2012, les crédits qui leur sont consacrés ! Or, c'est bien de moyens que nos territoires ont besoin, plutôt que de déclarations de principe sans traduction concrète, ou de programmes législatifs sans portée réelle. C'est pourquoi nous devons être particulièrement attentifs, lors de l'examen prochain par notre commission du projet de loi sur les outre-mer, à distinguer les dispositions porteuses de véritables évolutions pour les outre-mer de celles qui sont purement programmatiques ou d'affichage.

Je souligne, par ailleurs, que ce contexte de mobilisation apparemment forte affichée en faveur des outre-mer ne s'est pas traduit, loin s'en faut, par un zèle particulier dans les réponses aux questionnaires budgétaires envoyés par les rapporteurs du Sénat. Au 10 octobre, date limite de réponse fixée par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), seulement 40 % des réponses demandées nous étaient parvenues. À cette date, je n'ai toujours pas reçu les réponses aux questions portant plus particulièrement sur le champ sanitaire. Je dois dire que la négligence dont fait preuve le Gouvernement cette année à l'égard de la représentation nationale me surprend, d'autant que ce n'était pas le cas au cours des années précédentes.

Dans le budget qui fait l'objet de nos travaux de ce jour, trois questions méritent, de mon point de vue, une présentation particulière.

Le premier sujet que je souhaite évoquer, ne serait-ce qu'en raison du montant très important des crédits associés (1 milliard d'euros, soit la moitié des crédits portés par la présente mission), est celui de l'action relative au « Soutien aux entreprises », qui recouvre la compensation par l'État des exonérations de cotisations sociales dont bénéficient les entreprises de Guadeloupe, de Martinique, de Guyane, de La Réunion ainsi que de Saint-Martin et Saint-Barthélemy.

Cette action enregistre une baisse très sensible de ses crédits, avec une diminution de plus de 6 % en AE comme en CP. Nous voyons là la traduction des « coups de rabot » successivement portés, au cours des dernières années, à la politique d'exonération de charges dans les outre-mer : recentrement sur les bas salaires dans le cadre du PLFSS en 2014, suppression de l'aide à la rénovation hôtelière en 2015 et, cette année, aménagement des exonérations bénéficiant aux indépendants par l'article 7 du PLFSS.

Il me semble particulièrement important de rappeler, dans le contexte politique particulier que nous connaissons cette année, le caractère primordial des dispositifs de défiscalisation et d'exonérations de charges pour la survie des entreprises ultramarines. Bien évidemment, je sais quels sont les impératifs du redressement budgétaire, et je connais comme vous les critiques adressées à la multiplication des niches sociales. Il me semble cependant que ces dispositifs, bien loin de constituer des largesses faites aux entreprises ultramarines, prennent au contraire tout leur sens lorsqu'il s'agit de compenser les désavantages compétitifs des économies d'outre-mer.

Ne l'oublions pas : la plupart d'entre elles s'insèrent dans un environnement régional bien en deçà des standards économiques hexagonaux, du point de vue économique et social. Le coût de la main d'œuvre, ainsi que le niveau de la fiscalité des entreprises dans les pays de l'Océan Indien, du Pacifique ou des Caraïbes, sont évidemment bien plus avantageux que ceux de nos territoires.

De ce point de vue, la poursuite d'une politique visant à l'écrêtage progressif des exonérations bénéficiant aux entreprises ultramarines présente deux dangers majeurs. En premier lieu, une diminution progressive du différentiel de compétitivité entre l'hexagone et les outre-mer, qui aboutirait à vider le mécanisme de sa logique même. En second lieu, un effet de « trappe à bas salaires » résultant des recentrements sur les plus faibles niveaux de revenus - alors que tout devrait être fait, au contraire, pour encourager l'emploi qualifié dans les territoires ultramarins, et notamment celui des jeunes diplômés.

Le second sujet sur lequel je souhaite insister est celui du logement, dont la délégation de notre commission a pu constater toute l'importance lors de sa rencontre avec les services dédiés de l'ARS pour l'Océan Indien.

Là encore, j'observe ce qui me paraît être un effet d'affichage. Alors que les besoins demeurent immenses et que la lutte contre l'habitat indigne devrait constituer une priorité, et tandis que le Gouvernement a lancé en 2015 un plan logement pour les outre-mer très largement médiatisé, je ne peux que constater que les crédits dédiés à cette politique seront en baisse l'an prochain. La diminution est légère, certes (- 0,2 % en AE et - 0,8 % en CP), mais c'est un signal fort envoyé aux populations ultramarines : après une hausse marquée des crédits en 2013 et en 2014, puis une stagnation l'année dernière, c'est désormais une baisse de l'investissement en faveur du logement ultramarin qu'il nous est demandé d'approuver - alors même que les coûts de construction et du foncier connaissent, quant à eux, une augmentation bien réelle.

Cette baisse de crédits correspond d'ailleurs à une diminution constante du nombre de logements effectivement financés et produits depuis 2012. En 2012, 13 48 logements avaient ainsi été réalisés, contre 8 950 logements en 2015. Concernant le logement social en particulier, nous sommes passés sur la même période de 6 789 à 71 logements réalisés. Or, selon le ministère des outre-mer, il faudrait construire 2 50 logements chaque année pour répondre aux besoins... Vous constatez, comme moi, que l'écart est immense et que les actions entreprises ne permettent pas même de pallier l'urgence.

Selon les informations transmises par la DGOM, ce tassement s'expliquerait, en particulier, par des retards de livraison résultant d'appels d'offre infructueux et des aléas météorologiques. La priorité du Gouvernement continue pourtant de porter, pour 2017, sur un effort de construction du locatif social neuf : 6 141 logements locatifs sociaux et très sociaux devraient ainsi être mis en chantier.

Dans ce contexte, je continue de m'interroger sur la pertinence du choix consistant à faire porter la quasi-totalité de l'effort financier de la ligne budgétaire unique (LBU) sur la construction de logements neufs, qui se trouve bien souvent assujettie à des standards et des normes extrêmement coûteux, sans définir de véritable politique d'ampleur sur la réhabilitation de l'ancien.

Je souhaite enfin, cette année encore, attirer votre attention sur les crédits relatifs à la continuité territoriale. Cette politique, comme vous le savez tous, vise à compenser l'éloignement des outre-mer par rapport à l'hexagone en accordant des aides au transport ; elle constitue la traduction même du principe d'unité de la République. Elle est principalement portée par les crédits du fonds de continuité territoriale, qui recouvre plusieurs dispositifs : l'aide à la continuité territoriale (ACT), le passeport mobilité études (PME) et le passeport mobilité formation professionnelle (PMFP). Ces aides sont gérées par l'agence de l'outre-mer pour la mobilité (Ladom).

Cette politique avait vu ses contours profondément redéfinis en 2015 par une réforme mise en œuvre par voie réglementaire et sur laquelle le Sénat avait exprimé ses fortes inquiétudes, en commission puis en séance, par l'adoption d'un amendement visant à rétablir les crédits associés. Cet aménagement avait consacré, en lieu et place d'un droit annuel aux dispositifs de continuité, un droit quadriennal de recours au fonds de continuité territoriale.

Ce sont ainsi 20 % des crédits de l'action qui avaient été purement et simplement supprimés, et qui n'ont jamais été rétablis, alors même qu'ils ne suffisaient pas à répondre à l'ensemble des demandes. Pour 2017, j'observe qu'une nouvelle baisse de 2,3 % des crédits de paiement est prévue, alors même qu'un nouveau dispositif d'aide à la continuité funéraire a été mis en place l'an passé.

C'est que l'objectif du Gouvernement, qui était vraisemblablement de décourager les bénéficiaires de cette politique, s'est en effet réalisé et s'est en toute logique traduit par un véritable effondrement du recours à ces aides. Alors que près de 94 000 ultramarins avaient bénéficié en 2013 de l'aide à la continuité territoriale (ACT), ils n'étaient plus que 18 400 en 2015.

Contrairement aux annonces gouvernementales, on n'observe pas pour autant de report sur les dispositifs de formation en mobilité à destination des jeunes ultramarins : au contraire, avec 4 900 passeports mobilité formation professionnelle (PMFP) en 2015 contre 7 800 en 2012, et 11 000 passeports mobilité études (PME) en 2015 contre près de 15 400 en 2013, ces dispositifs connaissent également une désaffectation marquée. Au total, la baisse du recours au

fonds de continuité territoriale a été de près de 80 % en 2015, en nombre de bénéficiaires comme en volume de consommations.

Cette évolution, dont les chiffres corroborent malheureusement les mises en garde que j'avais formulées devant cette commission au cours des années précédentes, m'apparaît extrêmement préoccupante. C'est en effet le droit de chacun des Français à se déplacer le plus simplement possible sur le territoire national qui se trouve petit à petit démantelé - que ce soit dans le cadre de ses études, d'une formation professionnelle, à l'occasion du décès d'un proche, ou tout simplement pour garder le lien avec des membres d'une famille établis dans l'hexagone.

La charge de cette politique, pourtant compétence de l'État, se voit mécaniquement reportée sur les collectivités territoriales, dans le contexte pourtant déjà très contraint des finances locales. Il me semble que notre pays gagnerait à se doter, au cours des prochaines années, d'une politique de continuité territoriale digne de ce nom, à l'image de celle mise en œuvre par d'autres pays européens, comme l'Espagne ou le Portugal, pour les territoires définis également comme régions ultra-périphériques (RUP).

Un mot rapide, enfin, sur deux sujets susceptibles d'intéresser notre commission.

En premier lieu, l'année 2017 devrait marquer -enfin- la réalisation de l'objectif « SMA 6000 » du service militaire adapté, annoncé de longue date par le Gouvernement et reporté d'année en année. Il faut bien entendu se satisfaire du bon fonctionnement de ce dispositif de formation à destination de jeunes souvent marginalisés, qui y trouvent la possibilité d'une véritable deuxième chance. Gardons-nous cependant d'y voir une possible solution à l'ensemble des problèmes de formation et de chômage rencontrés par les jeunes ultramarins : ces 6 000 places sont bien évidemment complétées par l'action nécessaire et résolue des collectivités ultramarines.

En second lieu, j'attire votre attention sur l'échec qu'a représenté la sous-utilisation du fonds exceptionnel d'investissement (FEI) au cours du quinquennat. L'objectif annoncé par le Président de la République était de doter cet outil, créé par la Lodeom de 2009 et destiné à apporter une aide financière aux investissements structurants réalisés dans les outre-mer, de 500 millions d'euros sur la période 2012-2017. Les documents budgétaires font clairement apparaître que cet objectif ne sera pas même à moitié atteint : en 2017, le fonds n'aura ainsi cumulé que 214 millions d'euros en crédits de paiement. En dépit du caractère intéressant de ce fonds, c'est ici encore un bien mauvais signal envoyé aux populations ultramarines en matière d'investissement dans ces territoires, pour des équipements qui leur font pourtant cruellement défaut.

Tels sont, monsieur le président, mes chers collègues, les principaux éléments que je souhaitais porter à votre connaissance au sujet de la mission « Outre-mer ». Vous le constatez, mes réserves sont encore une fois nombreuses, et je déplore de devoir m'exprimer année après année sur le manque d'ambition de ce budget - qui me paraît constituer un outil d'affichage politique plus qu'un

outil de développement et de promotion de l'égalité des chances au service des populations ultramarines.

Je vous propose donc de donner un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Outre-mer », ainsi qu'à l'article 58 rattaché, relatif au montant de la dotation globale d'autonomie de la Polynésie française pour 2017.

M. Jean Desessard. – *Je n'entrerai pas dans le vain débat consistant à identifier quels sont les postes budgétaires à augmenter, et lesquels devraient être corrélativement diminués. Il me semble cependant que, sur la question de la baisse des crédits relatifs au logement, votre rapport est quelque peu tendancieux. Vous laissez entendre qu'il s'agit d'une politique délibérée, alors que le Gouvernement se borne à tirer les conséquences de leur sous-utilisation constatée au cours des dernières années. En Ile-de-France par exemple, et comme sans doute ailleurs, il est parfois difficile de monter des projets du fait de la difficulté à trouver des terrains.*

M. Michel Vergoz. – *Je me félicite tout d'abord de constater que nous examinons cette année le budget de l'outre-mer un mercredi matin, ce qui favorise la plus grande présence des membres de la commission. C'est pour moi un symbole important.*

Hubert Beuve-Méry avait eu cette phrase inspirante : « Les opinions sont libres, mais les faits sont sacrés ». Revenons-en donc aux faits, et en premier lieu à celui-ci : sur les cinq années du quinquennat, la mission « Outre-mer » n'a connu aucune baisse de ses crédits. Entre 2004 et 2012, ils avaient en revanche diminué de 39 %, à périmètre constant.

S'agissant de la défiscalisation, nous avons eu bien des débats houleux sur ce thème au sein de notre commission. Et je vous rappelle que les premiers à vouloir faire tomber ces dispositifs étaient ceux-là même qui aujourd'hui s'érigent en « amontréurs », comme l'on dit en créole, c'est-à-dire en donneurs de leçons ou en ouvreurs de chemin... Permettez-moi de souligner tout le paradoxe de cette situation. Il me semble que les réformes engagées en 2013 et en 2014 ont permis de redonner de la responsabilité, et donc de la crédibilité, à la défiscalisation.

Sur la question du logement, compte tenu de l'immensité des besoins, les crédits budgétaires ne seront de toute façon jamais suffisants pour remédier à la situation. Votre formation politique, monsieur le rapporteur, pourrait être aux affaires demain : sans doute constaterons-nous alors que la situation s'améliorera.... En tout état de cause, il me semble indispensable de conserver la ligne budgétaire unique (LBU) comme pierre angulaire de la politique du logement, par préférence aux mécanismes de défiscalisation.

Sur la continuité territoriale enfin, soyons sérieux : cette politique n'a jamais véritablement existé, et n'existera jamais. Il suffit pour s'en convaincre de se référer aux montants dévolus à ce titre à la seule Corse : plus de 200 millions d'euros, contre 33 millions pour l'ensemble des outre-mer ! Aucun gouvernement, quelle que soit son obédience politique, ne pourra jamais relever le défi d'offrir la même chose à tous les ultramarins. En somme, la notion de

continuité territoriale est un détournement du sens des mots : il faudrait plutôt parler d'une aide au voyage.

Mme Catherine Procaccia. – Disposez-vous de données chiffrées qui permettraient de comparer le coût des sursurémunérations, qui reviennent à sursurémunérer des emplois qualifiés venus de métropole, avec le montant des rabots successifs sur les exonérations de charges sociales consenties aux entreprises ultramarines, qui portent notamment sur un emploi qualifié qu'il n'y aurait pas besoin de surpayer ? Je souligne par ailleurs que la défiscalisation est parfois rendue nécessaire par les normes absurdes imposées aux entreprises d'outre-mer, qui doivent souvent faire venir des produits ou des pièces détachées de métropole pour y satisfaire, quand elles pourraient s'approvisionner pour bien moins cher dans leur environnement régional.

M. Didier Robert, rapporteur pour avis. – Sur la question du logement, il me semble que la question de fond est celle de la répartition des priorités entre la construction neuve et la réhabilitation de l'ancien. Le poids des normes pesant sur le neuf, qui le rend souvent extrêmement coûteux, est un élément important de ce débat. Cela pose aussi des questions de cohésion sociale : dans un même bloc de bâtiments, certains peuvent habiter des appartements avec des pièces à vivre gigantesques, ainsi construites en raison des normes d'accessibilité notamment, tandis que d'autres continuent d'occuper un logement vétuste pour lequel rien n'est fait.

Sur le constat fait de la difficulté à monter des projets, qui justifierait selon vous la baisse de crédits, il me semble que l'on a surtout affaire à un mauvais calibrage de ces projets et à un manque d'anticipation de la part des pouvoirs publics. La question du foncier est en effet un problème, je suis d'accord avec vous sur ce point ; je souligne d'ailleurs que ce sont les collectivités locales qui en ont la charge, au travers du fonds régional d'aménagement foncier et urbain (Frafu), de même que celle de la garantie d'emprunt. Mais cela signifie surtout qu'elle devrait être prise en compte dès le départ, dans la détermination de l'enveloppe budgétaire globale ! Le choix de faire porter une large partie de la défiscalisation sur le logement social me semble également problématique, dans la mesure où le logement intermédiaire devrait également être encouragé. Il y a donc en effet des raisons objectives qui expliquent la sous-consommation récurrente des crédits dédiés au logement ; mais il suffirait, pour y remédier, que l'enveloppe initiale recouvre des projets correspondant effectivement aux besoins de chaque territoire.

S'agissant de la défiscalisation, les coups de rabot portés à divers dispositifs, année après année, me font craindre une forme de détricotage global de ces mécanismes. À La Réunion, nous avons perdu pas moins de 10 projets hôteliers en cinq ans en raison de la complexité de la procédure d'examen des dossiers de défiscalisation.

Sur la continuité territoriale, l'objectif n'est pas de tendre vers le modèle corse, mais simplement de faire en sorte que des populations situées à 10 000 kilomètres ou plus de l'hexagone puissent être pleinement inscrites dans le territoire national en se déplaçant le plus simplement possible.

Ce qui avait été mis en place, depuis 2003, en partenariat entre l'État et les collectivités, m'apparaissait comme une réponse suffisante à la nécessité de tisser un lien entre la métropole et les populations ultramarines. Point n'est besoin de déployer des moyens budgétaires démesurés pour ce faire ; simplement, ce qui peut être fait dans ce cadre, faisons-le effectivement. Or, la décision prise par la ministre de l'outre-mer en 2014 revient à supprimer la participation de l'État à cette politique, pourtant compétence de l'État, et à laisser les collectivités locales en assumer seules la charge ; cela m'apparaît parfaitement scandaleux.

Enfin, sur les surrémunérations, je ne dispose pas de données chiffrées de comparaison avec les dispositifs d'exonération de charges sociales. Je souligne toutefois qu'il s'agit d'un sujet très sensible, et je ne suis pas certain que leur suppression sèche et immédiate permette de répondre aux difficultés de l'emploi dans les territoires ultramarins. Le débat devra cependant être engagé, et aboutir probablement à une remise en question progressive, en biseau, de ces dispositifs. Je crois en revanche indispensable d'orienter les divers dispositifs de lutte pour l'emploi vers les entreprises davantage que vers le seul secteur public.

La commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Outre-mer » du projet de loi de finances pour 2017.