



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2018

COMMISSION
DES
FINANCES

NOTE DE PRÉSENTATION

Mission

« OUTRE-MER »

Examen par la commission des finances le mercredi 8 novembre 2017

Rapporteurs spéciaux :

MM. Nuihau LAUREY et Georges PATIENT

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	5
PREMIÈRE PARTIE	
EXAMEN DES CRÉDITS DE LA MISSION	
I. UNE ANNÉE 2017, PARTICULIÈREMENT RÉVÉLATRICE DES FRAGILITÉS STRUCTURELLES DES OUTRE-MER.....	7
1. <i>Des fragilités socio-économiques persistantes, cristallisées par un mouvement social en Guyane.....</i>	<i>7</i>
2. <i>L'ouragan Irma : un impact financier majeur, témoignant de la prégnance des risques naturels dans ces territoires.....</i>	<i>10</i>
II. UNE LÉGÈRE AUGMENTATION DES CRÉDITS, QUI DEVRAIENT « STAGNER » DANS LES ANNÉES À VENIR.....	11
1. <i>Un maintien des crédits au-dessus des 2 milliards d'euros.....</i>	<i>11</i>
2. <i>Une baisse des crédits en volume sur le triennal 2018-2020.....</i>	<i>17</i>
3. <i>Une diminution toujours insuffisante des restes et des charges à payer.....</i>	<i>17</i>
4. <i>Une répartition des crédits stable, principalement dédiée aux dépenses d'intervention.....</i>	<i>20</i>
III. UNE ANNÉE 2017 MARQUÉE PAR DES AJUSTEMENTS DES DÉPENSES FISCALES ASSOCIÉES À LA MISSION.....	21
1. <i>Des dépenses fiscales dépassant les 4 milliards d'euros.....</i>	<i>21</i>
2. <i>La loi relative à l'égalité réelle outre-mer : des assouplissements nécessaires mais toujours mineurs.....</i>	<i>24</i>
3. <i>Des procédures d'agrément toujours trop lourdes, dont la simplification doit être poursuivie.....</i>	<i>26</i>
IV. UN EFFORT BUDGÉTAIRE ET FINANCIER GLOBAL DE L'ÉTAT DÉPASSANT LES 20 MILLIARDS D'EUROS.....	28
DEUXIÈME PARTIE	
ANALYSE DES PRINCIPAUX DISPOSITIFS DE LA MISSION	
1. <i>Des dépenses d'exonérations de charges historiquement basses et dont la pérennité est incertaine, dans un contexte de chômage accru.....</i>	<i>33</i>
2. <i>Après l'atteinte de l'objectif « SMA 6000 », la nécessaire consolidation du service militaire adapté.....</i>	<i>36</i>
3. <i>Une poursuite de la baisse des crédits affectés au logement, en inadéquation avec les besoins et les objectifs fixés.....</i>	<i>37</i>
4. <i>Une hausse des crédits destinés à la politique contractuelle toujours insuffisante pour faire face aux impayés et résorber les sous-dotations.....</i>	<i>40</i>
5. <i>Une baisse des crédits destinés à la continuité territoriale préoccupante.....</i>	<i>42</i>
6. <i>Un maintien des crédits du FEI sur le quinquennat : une promesse ambitieuse.....</i>	<i>44</i>

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

1. Après avoir significativement augmenté entre 2008 et 2010 (+ 17,7 %), l'effort budgétaire en faveur de la mission « Outre-mer » s'est stabilisé à partir de 2011 autour de 2 milliards d'euros. Le présent projet de loi de finances traduit, en début de quinquennat, le maintien des crédits au-dessus de ce seuil.
2. À périmètre courant, les crédits de la mission « Outre-mer » connaissent une légère baisse, de 0,94 % en AE et de 0,07 % en CP, par rapport à 2017. Hors mesures de périmètre, le budget de la mission est en hausse de 72,6 millions d'euros en AE et de 85,1 millions d'euros en CP par rapport à la loi de finances initiale pour 2017, soit une augmentation de 3,42 % en AE et 3,72 % en CP.
3. Sur le triennal 2018-2020, les crédits augmentent de 0,5 % en valeur, contre une augmentation de 3 % en moyenne pour les missions du budget général. En volume, les crédits devraient connaître une baisse de 2 %.
4. L'effort budgétaire consacré par l'État (toutes missions confondues) aux territoires d'outre-mer, s'élèverait à 17 milliards d'euros en 2018. Ce montant progresse de 1,26 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2017. Les dépenses fiscales étant estimées à 4,3 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2018, l'effort total de l'État devrait s'élever à 21,3 milliards d'euros en AE et 20,5 milliards d'euros en CP en 2018.
5. La compensation des exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale spécifiques outre-mer représente 1,079 milliard d'euros, soit plus de la moitié des crédits prévus au sein de la mission en 2018 et 81,2 % des crédits du programme 138 « Emploi outre-mer ». Les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale actuellement en cours d'examen par le Parlement ne prévoient, cette année, aucun recentrage des exonérations. Ces exonérations devraient toutefois faire l'objet d'un « réexamen » à l'automne 2019.
6. Depuis 2017, année d'atteinte de l'objectif du plan « SMA 6000 », 6000 jeunes sont accueillis par an au sein des huit formations du service militaire adapté avec un taux de réussite et d'insertion probant (ce taux s'élève à 78 %, selon la prévision actualisée pour 2017). À ce stade, une consolidation de cette réussite doit être entreprise. Elle passe par une amélioration du ratio d'encadrement, une reprise des dépenses d'investissement et une plus grande adaptation des formations aux spécificités de chaque territoire.
7. En 2018, la ligne budgétaire unique devrait à nouveau connaître une baisse de ses crédits, de 8,13 % en AE et de 1,57 % en CP. Cette baisse est d'autant plus préoccupante que les coûts de construction continuent à augmenter, et que la ligne budgétaire unique supporte un niveau toujours élevé de restes à payer et de restes à charge.

8. Les crédits de l'action 03 « Continuité territoriale » du programme 123 « Conditions de vie outre-mer » s'élèvent à 41,12 millions en AE et en CP, enregistrant une baisse de 1,31 %. Cette évolution traduit le retrait de l'État dans l'effort de désenclavement des collectivités ultramarines.

9. Les crédits du fonds exceptionnel d'investissement sont en augmentation de 3 % en AE et stables en CP. Surtout, le Gouvernement s'est engagé à un maintien de sa dotation sur l'ensemble du quinquennat à 40 millions d'euros en AE et 36 millions d'euros en CP. Cette annonce devra faire l'objet d'un suivi attentif, ce dispositif ayant fait l'objet de promesses non tenues lors du précédent quinquennat.

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

À cette date, 70 % des réponses étaient parvenues à vos rapporteurs spéciaux en ce qui concerne la mission « Outre-mer ».

PREMIÈRE PARTIE EXAMEN DES CRÉDITS DE LA MISSION

I. UNE ANNÉE 2017, PARTICULIÈREMENT RÉVÉLATRICE DES FRAGILITÉS STRUCTURELLES DES OUTRE-MER

1. Des fragilités socio-économiques persistantes, cristallisées par un mouvement social en Guyane

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

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

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

Ces spécificités se traduisent par une surreprésentation de la part des activités agricoles et du tertiaire non-marchand dans la structure productive des outre-mer.

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

**Part de chaque secteur économique dans le total de la valeur ajoutée
dans l'Hexagone et dans les départements d'outre-mer en 2016**

(en millions d'euros)

	Hexagone	Guadeloupe	Martinique	Guyane	La Réunion	Mayotte
Agriculture	1,7	3,1	3,5	4,3	1,4	5,0
Industrie	13,9	5,7	8,7	10,5	7,7	3,0
Construction	5,8	5,7	5,3	7,9	7,3	7,1
Tertiaire marchand	55,8	48,3	49,2	43,6	46,7	30,1
Tertiaire non marchand	22,8	37,2	33,3	33,7	36,9	54,8

Source : commission des finances, d'après l'institut d'émission des départements d'outre-mer

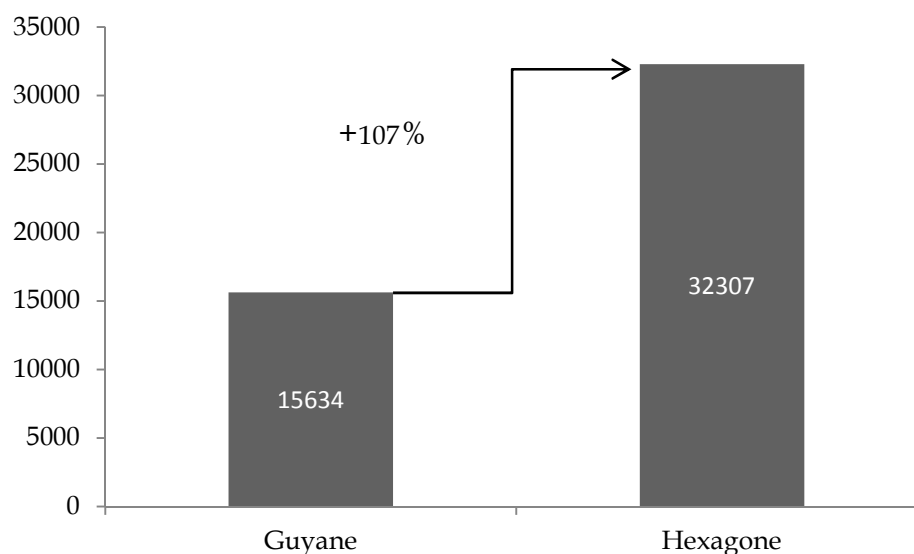
Le PIB par habitant correspond environ à près de 60 % de celui de la métropole, le taux de chômage se situant quant à lui en moyenne à 23 %, oscillant entre 25 % (à La Réunion) et 19 % (en Martinique). Par ailleurs 80 % de la population est éligible au logement social et près de 70 % au logement locatif très social. Les jeunes sont particulièrement touchés par ce phénomène. Le taux de chômage des 15-24 ans est ainsi supérieur à 50 % dans les départements d'outre-mer et atteignait près de 58 % en Guadeloupe contre 23,7 % en métropole en 2016.

Le marché de l'emploi dans les territoires ultramarins se caractérise en outre par la surreprésentation du secteur public. La part de ce dernier dans l'emploi total atteint 45 % en Guadeloupe, 50,6 % en Guyane, 42,4 % à La Réunion et 44,3 % en Martinique, contre 32,7 % en métropole en 2015.

Le mouvement social survenu en mars en Guyane dernier tire son origine de ces fragilités sociodémographiques structurelles, qui viennent s'ajouter aux problèmes d'insécurité propres à ce territoire. Ce territoire connaît un niveau de vie inférieur à la moitié de celui de l'hexagone.

Produit intérieur brut par habitant en 2016

(en euros)



Source : commission des finances, d'après l'institut d'émission des départements d'outre-mer

Son taux de chômage en 2016 s'élève à 23,3 % (soit + 1,5 point par rapport à 2015), soit près de 13 points de plus que dans l'Hexagone. L'accroissement de la population active s'explique par une forte pression démographique, puisque la croissance de l'emploi est inférieure à celle de la population en âge de travailler (+ 2 %). L'économie guyanaise éprouve structurellement des difficultés à absorber l'essor démographique.

À la suite du mouvement social, le Conseil des ministres du 5 avril 2017 a entériné un « Plan d'urgence pour la Guyane » prévoyant une aide de 1,085 milliard d'euros, actuellement en cours de mise en œuvre, ainsi que l'examen prioritaire d'une demande de 2 milliards supplémentaire. Ces mesures prioritaires concernent le développement économique, l'éducation, la santé, la sécurité, les communications physiques et numériques : 250 millions d'euros sur cinq ans pour les collèges et lycées, 150 millions d'euros sur dix ans pour les établissements scolaires, 125 millions d'euros pour les hôpitaux et les structures d'accueil de la petite enfance, 300 millions d'euros pour les infrastructures routières, 40 millions d'euros pour la couverture des besoins de télécommunications, et enfin 53 millions d'euros pour le plan d'investissement de la collectivité territoriale de Guyane. Le Président de la République a indiqué que ce plan serait entièrement mis en œuvre¹.

¹ Communication du Premier ministre, « L'action de l'État en Guyane », 2 novembre 2017.

La mission « Outre-mer » n'est toutefois concernée que marginalement par ce plan¹, qui touche les budgets des administrations sectorielles (Justice, Intérieur) et les subventions à la collectivité territoriales de Guyane.

2. L'ouragan Irma : un impact financier majeur, témoignant de la prégnance des risques naturels dans ces territoires

La survenance d'ouragans (« Irma » et « Maria ») touchant directement des territoires français a également rappelé la prégnance des risques naturels dans les outre-mer. Ainsi, **les montants des sinistres causés à Saint-Martin et Saint-Barthélemy par l'ouragan « Irma » ont fait l'objet de diverses évaluations, s'élevant jusqu'à 1,2 milliard d'euros**².

L'indemnisation de tels sinistres repose sur deux mécanismes :

- les dégâts subis par les logements, les véhicules, les commerçants, les artisans, les entreprises, les biens des collectivités locales³, seront indemnisés dès lors qu'ils sont assurés par un contrat d'assurance dommages, comme le permet le régime assurantiel des catastrophes naturelles⁴.

Toutefois, les biens exclus ou non assurés en dommages ne sont pas couverts (les parkings, tombes, terrains, jardins qui ne font pas l'objet d'une garantie « dommages », les clôtures qui, en général, ne sont pas garanties dans les contrats multirisques habitation...).

Par ailleurs, une proportion importante des habitations pourrait ne pas être assurée, le taux de pénétration de l'assurance obligatoire étant plus faible en outre-mer que dans l'Hexagone.

- Pour couvrir les sinistres non pris en charge par l'assurance, ainsi que les conséquences plus indirectes de l'ouragan, le Gouvernement devrait recourir à deux mécanismes : le fonds de secours pour l'outre-mer, d'ores et déjà sollicité, et un mécanisme *ad hoc* en cours de définition.

Les secours financiers d'urgence ont été activés à plusieurs reprises depuis le début de l'exercice 2017 :

- en Nouvelle-Calédonie : Cyclone Cook (10 avril 2017) pour 180 000 euros, cyclone Donna (9 mai 2017) pour 167 200 euros ;

- en Polynésie française : intempéries des 21 et 22 janvier 2017, pour 300 000 euros ;

¹ Principalement par le biais du contrat de plan État-région conclu avec la Guyane.

² Communiqué de presse de la Caisse centrale de réassurance du 8 septembre 2017.

³ Article L. 125-1 du code des assurances.

⁴ L'arrêté du 8 septembre 2017 a reconnu que les sinistres découlant de l'Ouragan « Irma » (vents cycloniques, inondations et coulées de boue) survenu du 5 au 7 septembre à Saint-Barthélemy et Saint-Martin relevaient de ce régime.

- à Mayotte : crise de l'eau consécutive à un long épisode de sécheresse, pour 500 000 euros ;

- à Saint Martin : 700 000 euros.

Par ailleurs, les outre-mer sont également particulièrement vulnérables face au risque sismique. Le dernier séisme important dans les Antilles date du 18 février 2014 (à l'est de la Martinique, il avait une magnitude de 6,7).

En tout état de cause, ce niveau de risque naturel constitue une difficulté supplémentaire pesant sur le développement de ces territoires.

II. UNE LÉGÈRE AUGMENTATION DES CRÉDITS, QUI DEVRAIENT « STAGNER » DANS LES ANNÉES À VENIR

1. Un maintien des crédits au-dessus des 2 milliards d'euros

À périmètre courant, les crédits de la mission « Outre-mer » connaissent une légère baisse, de 0,94 % en AE et de 0,07 % en CP par rapport à 2017.

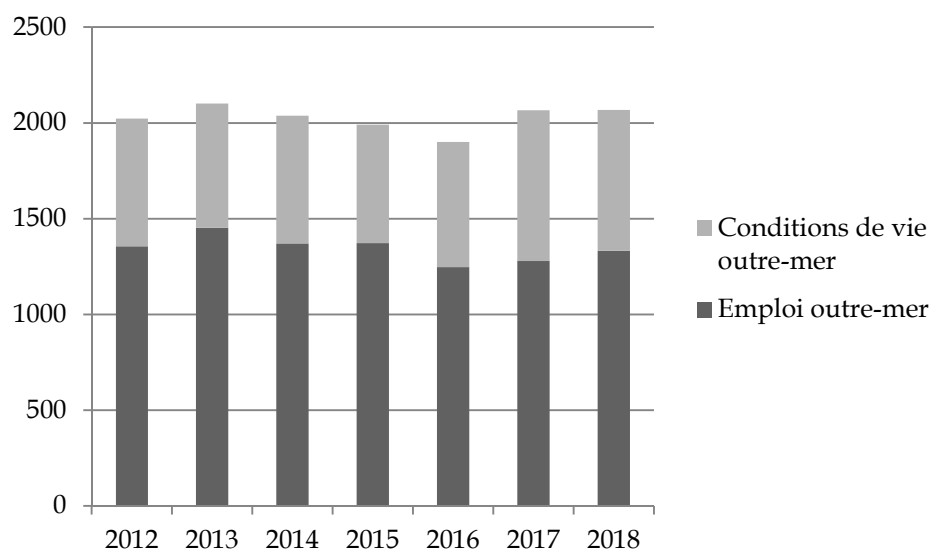
Évolution des crédits de la mission à périmètre courant

(en millions d'euros)

Programme	AE			CP		
	Ouverts en LFI pour 2017	Demandées pour 2018	Évolution par rapport à 2017 (%)	Ouverts en LFI pour 2017	Demandés pour 2018	Évolution par rapport à 2017 (%)
Conditions de vie outre-mer	848,80	775,77	- 8,60 %	787,69	734,71	- 6,73 %
Emploi outre-mer	1 275,88	1 329,01	4,16 %	1 279,22	1 333,59	4,25 %
Total mission	2 124,68	2 104,78	- 0,94 %	2 066,91	2 068,30	0,07 %

Source : commission des finances

Après avoir significativement augmenté entre 2008 et 2010 (+ 17,7 %), l'effort budgétaire en faveur de la mission « Outre-mer » s'est stabilisé à partir de 2011 autour de 2 milliards d'euros. Cette stabilisation acte, en début de quinquennat, le maintien des crédits au-dessus de ce seuil.

Évolution des crédits de la mission à périmètre courant*(en millions d'euros, en CP)**Source : commission des finances*

Les évolutions des crédits de la mission à périmètre courant masquent toutefois une évolution positive. En effet, le programme 123 a fait l'objet, au cours de l'exercice 2017, de diverses opérations de transfert au bénéfice de la mission « Enseignement scolaire ». Ces mesures concernent les transferts :

- au programme 214 « Soutien de la politique de l'Éducation nationale », à hauteur de 2,5 millions d'euros en AE/CP de crédits positionnés en loi de finances initiale pour 2017 sur l'action 06 « Collectivités territoriales » du programme 123 « Conditions de vie outre-mer ». Il s'agit d'une dotation en faveur des établissements scolaires du second degré en Polynésie française ;

- au programme 141 « Enseignement public du second degré » à hauteur de 5,54 millions d'euros en AE/CP positionnés en loi de finances initiale pour 2017 sur l'action 06 du programme 123 « Conditions de vie outre-mer ». Il s'agit de subventions pédagogiques dédiées à la Polynésie française ;

- au programme 214 « Soutien de la politique de l'Éducation nationale » à hauteur de 78,9 millions d'euros en AE et 50 millions d'euros en CP positionnés en projet de loi de finances pour 2017 sur l'action 06 du programme 123 « Conditions de vie outre-mer ». Il s'agit d'une dotation en faveur des établissements scolaires du second degré à Mayotte ;

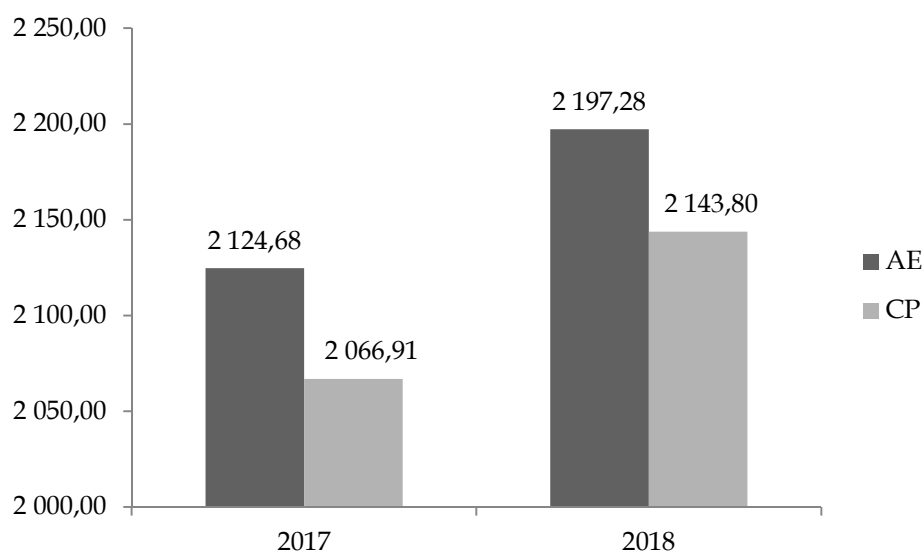
- au programme 214 « Soutien de la politique de l'Éducation nationale » à hauteur de 6,7 millions d'euros en AE et 26,9 millions d'euros en CP positionnés en projet de loi de finances pour 2017 sur l'action 06 du

programme 123 « Conditions de vie outre-mer ». Il s'agit d'une dotation en faveur des opérations de construction des lycées de Nouvelle-Calédonie établie par la loi organique du 3 août 2009.

Ainsi, hors mesures de périmètres, le budget de la mission est en hausse de 72,6 millions d'euros en AE et de 85,1 millions d'euros en CP par rapport à la loi de finances initiale pour 2017, soit une augmentation de 3,42 % en AE et 3,72 % en CP. En neutralisant les hausses artificielles du précédent budget il est en hausse de 3,6 % en AE et de 4,3 % en CP par rapport aux crédits ouverts en 2017 à périmètre constant. On ne peut que s'en réjouir.

Évolution des crédits de la mission à périmètre constant

(en millions d'euros)



Source : commission des finances

Le programme 123 qui rassemble les crédits des politiques publiques en **faveur de l'amélioration des conditions de vie dans les outre-mer** concentre 775,77 millions d'euros en AE et à 735 millions d'euros en CP.

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

(en millions d'euros)

Action	AE			CP		
	Ouverts en LFI pour 2017	Demandées pour 2018	Évolution par rapport à 2017 (%)	Ouverts en LFI pour 2017	Demandés pour 2018	Évolution par rapport à 2017 (%)
1 - Logement	246,00	226,00	- 8,13 %	231,75	228,12	- 1,57 %
2 - Aménagement du territoire	144,23	161,24	11,79 %	163,73	166,01	1,39 %
3 - Continuité territoriale	41,67	41,12	- 1,32 %	41,67	41,12	-1,31 %
4 - Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports	29,98	19,60	- 34,62 %	21,73	19,60	-9,80 %
6 - Collectivités territoriales	300,35	261,90	- 12,80 %	279,86	225,63	-19,38 %
7 - Insertion économiques et coopérations régionales	0,95	0,91	- 4,21 %	0,95	0,91	-4,66 %
8 - Fonds exceptionnel d'investissement	40,00	40,00	0,00 %	34,77	36,00	3,55 %
9 - Appui à l'accès aux financements bancaires	45,62	25,00	- 45,20 %	13,23	17,33	31,00 %
Total	848,80	775,77	- 8,60 %	787,69	734,71	- 6,73 %

Source : commission des finances

À périmètre constant, il connaît une progression de 2,6 % en AE et de 4,5 % en CP, qui varie néanmoins selon les actions du programme :

- la ligne budgétaire unique (LBU) dont la finalité est de répondre aux besoins de logement social finance non seulement l'agrandissement du parc de logements, sa rénovation, mais aussi l'aménagement du foncier ou l'accession à la propriété et voit ses crédits diminuer de 1,57 % en CP. Le produit de la cession des participations de l'État au sein des sociétés immobilières des outre-mer (SIDOM) devrait venir abonder la ligne budgétaire unique d'environ 20 millions d'euros en 2018 ;

- le soutien de l'État aux collectivités d'outre-mer, financé par l'action 06 « Collectivités territoriales », voit sa dotation augmenter de 16,8 millions d'euros à périmètre constant. Cette action comprend également des dotations visant à financer des constructions scolaires (principalement en Guyane, qui bénéficie d'une dotation spéciale d'équipement scolaire et d'une dotation spéciale de construction et d'équipement des équipements scolaires), qui connaissent une augmentation de 12 millions d'euros, en AE et en CP ;

- la dotation du fonds exceptionnel d'investissement (FEI) est reconduite en 2018 en AE et enregistre une hausse de 3,5 % en CP ;

- le financement des prêts bonifiés accordés par l'Agence française pour le développement (AFD) connaît une baisse importante en AE (-45,2 %), qui devrait se traduire, à terme, par une baisse des projets financés outre-mer dans le domaine **du développement des énergies renouvelables et de la lutte contre les effets du changement climatique.**

Le programme 138 « Emploi Outre-mer » vise quant à lui à assurer le développement économique et la création d'emplois outre-mer. En 2018, le montant des crédits de ce programme s'élève à 1 329,01 millions d'euros en AE et 1 333,6 millions d'euros en CP.

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

(en millions d'euros)

Action	AE			CP		
	Ouverts en LFI pour 2017	Demandées pour 2018	Évolution par rapport à 2017 (%)	Ouverts en LFI pour 2017	Demandés pour 2018	Évolution par rapport à 2017 (%)
1 - Soutien aux entreprises	1 027,62	1 079,04	5,00 %	1 030,39	1 078,54	4,67 %
2 - Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle	246,16	247,45	0,52 %	246,70	252,53	2,36 %
3 - Pilotage des politiques outre-mer	2,10	2,52	20,00 %	2,13	2,52	18,20 %
Total	1 275,88	1 329,01	4,16 %	1 279,22	1 333,59	4,25 %

Source : commission des finances

Le budget de ce programme connaît une progression de 4,25 % en CP et de 4,16 % en AE.

81 % des crédits du programme (et près de 92 % des crédits hors dépenses de personnel) sont consacrés à l'amélioration de la compétitivité des entreprises ultramarines tout en encourageant la création d'emplois pérennes dans les entreprises du secteur marchand par un allègement des charges d'exploitation.

Ce programme contient en outre le financement du service militaire adapté (SMA), du fonctionnement de la direction générale des outre-mer (DGOM) et de la délégation interministérielle à l'égalité des chances des Français d'outre-mer.

En tout état de cause, il convient d'insister sur le fait que ce budget, le premier du quinquennat, constitue un « budget de transition » ne présageant qu'en partie des priorités futures. Pour les prochains projets de loi de finances, le Gouvernement s'est en effet engagé à s'appuyer sur le livre bleu Outre-mer, qui résultera des Assises des outre-mer actuellement en cours.

Les Assises des outre-mer

Le Gouvernement a lancé les Assises, mercredi 4 octobre 2017, afin d'ouvrir un **temps d'échange et de réflexion avec l'ensemble des ultra-marins**, et pour que chaque territoire et chaque citoyen puisse faire entendre sa parole.

Une consultation numérique des citoyens, des ateliers locaux et nationaux ainsi qu'un concours d'innovation des Assises serviront à rédiger un livre bleu Outre-mer au printemps 2018. Chaque sujet quotidien des ultramarins seront traités comme, par exemple, la jeunesse, l'emploi, la santé, la sécurité, l'environnement, la création d'entreprise, la culture, etc. Les contributions numériques ou issues des ateliers organisés par chaque territoire seront reçues d'octobre 2017 à mars 2018.

Le livre bleu Outre-mer contiendra une liste de projets concrets qui trouve sa source dans les travaux réalisés lors des Assises et, donc, dans les spécificités territoriales ainsi que les attentes de chaque ultra-marin. L'objectif étant que **les propositions des Outre-mer soient entendues et prises en compte dans les choix que le Gouvernement aura à faire demain.**

Source : ministère des outre-mer

2. Une baisse des crédits en volume sur le triennal 2018-2020

Sur le triennal 2018-2020, les crédits augmentent de 0,5 % en valeur, contre une augmentation de 3 % en moyenne pour les missions du budget général. En volume, les crédits devraient connaître une baisse de 2 %

Évolution des crédits de la mission d'après le projet de budget triennal 2018-2020

(en milliards d'euros et en %)

						2018 vs. 2017		2020 vs. 2018	
		LFI 2017*	2018	2019	2020	En Md€	En %	En Md€	En %
Outre-mer	Valeur	2,02	2,02	2,03	2,03	0,00	0,0 %	0,01	0,5 %
	Volume	2,02	2,00	1,99	1,96	- 0,02	- 1,0 %	- 0,04	- 2,0 %
Total	Valeur	236,05	241,53	242,83	248,81	5,48	2,3 %	7,28	3,0 %
	Volume	236,05	239,14	237,81	240,30	3,09	1,3 %	1,16	0,5 %

Note de lecture : les montants indiqués pour 2017 correspondent à la LFI 2017 retraitée au format 2018. Les montants en volume sont exprimés en euros constants de 2017 à partir des hypothèses d'inflation du Gouvernement.

Source : commission des finances du Sénat, à partir du projet de loi de programmation des finances publiques (2018-2022)

Cette programmation pourrait être insuffisante pour donner les marges de manœuvre budgétaires nécessaires pour renforcer certains aspects fondamentaux de la mission. Ainsi, certaines promesses présidentielles, comme celle relative au renforcement de l'aide à la continuité territoriale¹, pourraient être difficiles à honorer dans ce cadre.

Par ailleurs, il serait justifié que la pertinence de cette programmation puisse être réévaluée après la tenue des « Assises de l'outre-mer », lancée le 4 octobre 2017, qui définiront la stratégie ultramarine du quinquennat et, en conséquence, le niveau réel des besoins de la mission « Outre-mer ».

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

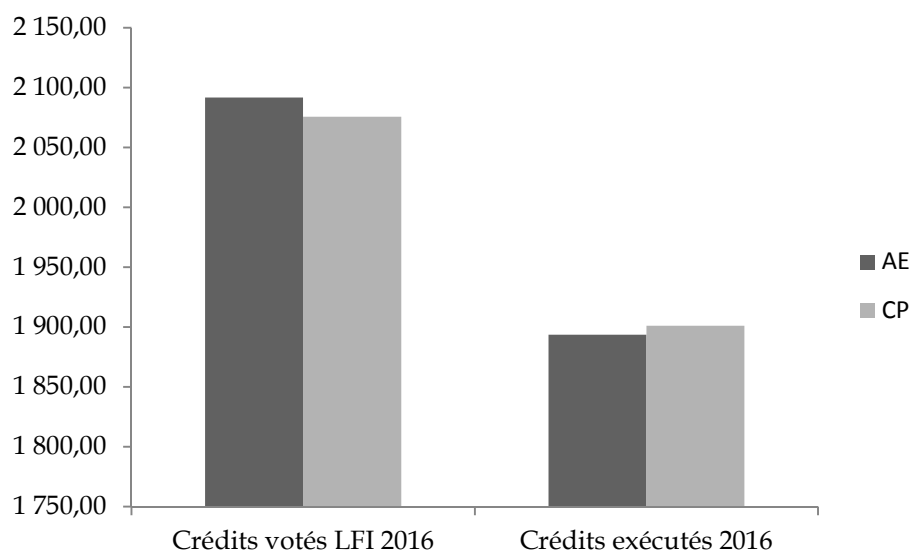
Malgré une exécution inférieure aux prévisions en AE comme en CP, la mission « Outre-mer » continue à supporter de restes à payer (RAP),

¹ « Les outre-mer : un potentiel à libérer », programme d'Emmanuel Macron, 2017.

principalement concentrés sur le programme 123 « Conditions de vie outre-mer ».

Exécution des crédits de la mission en 2016

(en millions d'euros)



Source : commission des finances

On observe ainsi une hausse de près de 13 % des restes à payer au sein de ce programme depuis fin 2008. Cette hausse pèse particulièrement sur le logement et sur les politiques contractuelles, dont les montants étaient respectivement de 842 millions d'euros et de 332 millions d'euros à fin 2014.

On observe une baisse significative des charges à payer¹ en fin de gestion 2016 par rapport à 2017 (- 37,9 %). Ces dépenses obligatoires sont concentrées pour l'essentiel sur cinq territoires :

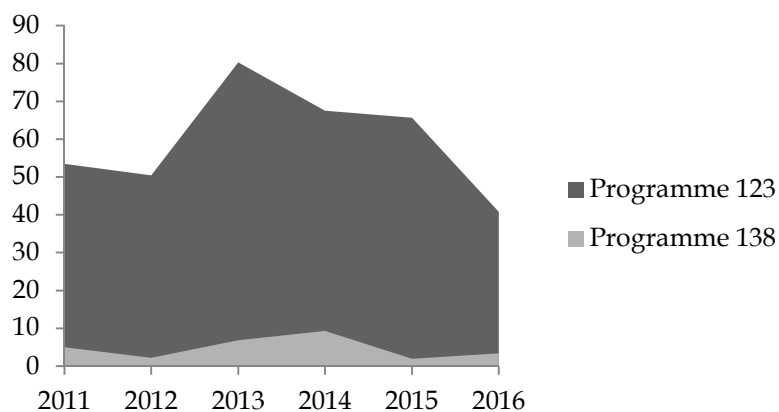
- La Réunion et la Guadeloupe, pour la ligne budgétaire unique ;
- la Guyane, pour la ligne budgétaire unique, et le contrat de projet ;
- la Polynésie, pour le contrat de développement ;
- la Nouvelle-Calédonie, au titre de son contrat de développement.

Toutefois, leur maintien à un niveau particulièrement élevé fin 2016 (44,2 millions d'euros pour l'ensemble de la mission) constitue un sujet de préoccupation. **Ces dépenses constituent en effet des dépenses exigibles immédiatement, et le retard du paiement fait reporter les difficultés financières sur les personnes créditrices, principalement des collectivités territoriales d'outre-mer ou des organismes de logements sociaux.**

¹ Opérations pour lesquelles la dette est constituée mais qui n'ont pas encore donné lieu à paiement.

Évolution des charges à payer

(en millions d'euro, au 31 décembre de l'année)



Source : commission des finances

Le niveau de restes à payer¹, également élevé (1584,4 millions d'euros fin 2016), est moins préoccupant car il ne porte pas sur des dépenses exigibles immédiatement. Il constitue toutefois une donnée devant appeler à une grande vigilance, car ce dernier constitue une « dette » pesant sur la mission, et en réduit les marges de manœuvre futures.

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

(en millions d'euros)

	RAP	CAP	RAP	CAP	RAP	CAP	RAP	CAP	RAP	CAP	RAP	CAP	RAP	CAP
	au 31 décembre 2010		au 31 décembre 2011		au 31 décembre 2012		au 31 décembre 2013		au 31 décembre 2014		au 31 décembre 2015		au 31 décembre 2016	
Programme 123	1 314,9	n.c	1 358,3	53,5	1 510,6	50,4	1 580,8	80,3	1 579,3	67,5	1 540,1	65,7	1 523,6	40,8
Programme 138	33,3	n.c	63,7	5,0	44,2	2,2	50,0	6,8	63,2	9,3	50,5	1,9	60,9	3,4
Total mission	1 348,2	n.c	1 422,0	58,5	1 554,8	52,6	1 630,8	87,1	1 642,5	76,8	1 590,6	67,6	1 584,4	44,2

Source : réponse aux questionnaires budgétaire

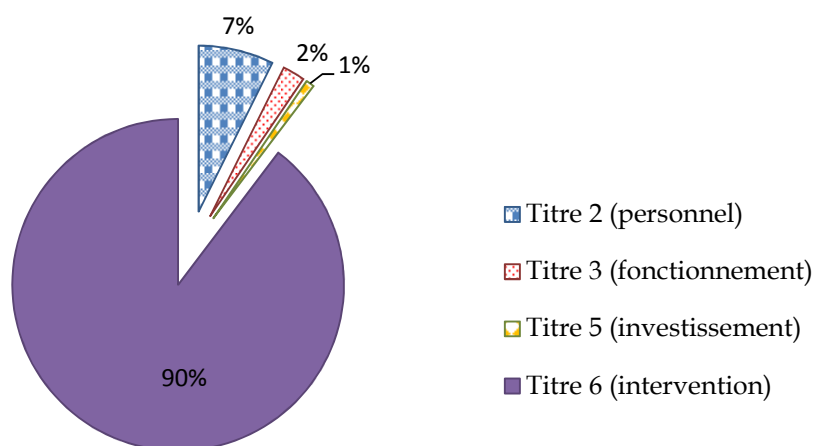
Afin de réduire le montant des restes à charge et des restes à payer, les crédits de paiement affectés à la ligne budgétaire unique, qui en est la principale cause, ont globalement augmenté sur la période 2011-2016,

¹ Engagements juridiques non couverts par des paiements.

passant de 195,3 millions d'euros en loi de finances initiale 2011 à 232,7 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2017, soit une hausse d'environ 20 %. Si le montant total des restes à payer baisse de 3 % (passant de 1 642 à 1 590 millions d'euros), leur niveau élevé justifierait néanmoins une hausse plus significative des crédits de paiement attribués à la ligne budgétaire unique dans le cadre du présent projet de loi de finances (- 1,57 % en CP).

4. Une répartition des crédits stable, principalement dédiée aux dépenses d'intervention

Répartition des crédits de paiement de la mission « Outre-mer » par nature de dépenses dans le projet de loi de finances pour 2018



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

Principalement destinés à réduire les écarts et favoriser le rattrapage entre l'outre-mer et l'hexagone, les crédits de la mission sont majoritairement composés de dépenses de titre 6 (intervention). Ces dernières s'élèvent ainsi à 90 % du total dans le projet de loi de finances pour 2018.

Les crédits d'investissement de la mission sont, historiquement, consacrés au financement des infrastructures et des équipements du SMA. Ils connaissent cette année une forte baisse, en raison des mesures de périmètre (dotations pour l'établissement scolaires) qui portent notamment sur des dépenses d'investissement.

L'ensemble des dépenses de personnel (titre 2) de la présente mission est porté par l'action 02 « Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle » du programme 138 « Emploi outre-mer ». Ces dépenses correspondent essentiellement aux rémunérations des militaires et des volontaires participant au service militaire adapté (SMA). Pour conforter le plan « SMA 6 000 », le schéma d'emplois du SMA augmente de 20 ETPT

en 2018 pour atteindre + 127 en 2022. Sa masse salariale enregistre de fait une majoration de 3,5 %. De même, l'affectation de ces effectifs supplémentaires explique une augmentation des crédits de fonctionnement du SMA (+ 7 %).

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

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

(en millions d'euros)

	2017	2018	Variation
Titre 2 (personnel)	148,97	154,160	3,48 %
Titre 3 (fonctionnement)	41,63	45,891	10,23 %
Titre 5 (investissement)	102,70	17,206	- 83,25 %
Titre 6 (intervention)	1 831,41	1 887,549	3,07 %

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

III. UNE ANNÉE 2017 MARQUÉE PAR DES AJUSTEMENTS DES DÉPENSES FISCALES ASSOCIÉES À LA MISSION

1. Des dépenses fiscales dépassant les 4 milliards d'euros

Dépenses fiscales associées à la mission

(en millions d'euros)

Dispositif	Base légale	Impôt concerné	Chiffrage pour 2015	Chiffrage actualisé pour 2016	Chiffrage pour 2017	Chiffrage pour 2018
Taux de TVA minoré	Art. 296 du code général des impôts (CGI)	TVA	1 300	1 450	1 450	1 500
Défiscalisation des investissements productifs	Art. 199 <i>undecies</i> B du CGI	IR	282	282	304	304

Défiscalisation des investissements en matière de logement	Art. 199 <i>undecies</i> A et 199 <i>undecies</i> D du CGI	IR	180	138	110	190
Défiscalisation dans le logement social	Art. 199 <i>undecies</i> C	IR	202	225	205	205
Réduction du barème de l'impôt sur le revenu	Art. 197-I-3 du CGI	IR	384	405	405	405
Défiscalisation des investissements productifs	Art. 217 <i>undecies</i> et 217 <i>duodecies</i> du CGI	IS	140	97	60	nc
Exonération de certains produits et matières premières ainsi que des produits pétroliers	Art. 295 du CGI	TVA	158	154	154	154
TVA dite « non perçue récupérable »	Art. 295 A du CGI	TVA	100	100	100	100
Exclusion du champ d'application de la TICPE	Art. 267 du code des douanes	TICPE	940	996	1 055	1 169
Crédit d'impôt pour les investissements productifs	Art. 244 <i>quater</i> W du CGI	IR et IS	-	40	85	25
Crédit d'impôt pour les investissements dans le logement social	Art. 244 <i>quater</i> X du CGI	IS	-	-	27	nc
Autres dépenses fiscales rattachées à la mission (hors dépenses fiscales sur impôts locaux)			152	176	491	225
Total (en estimant constants, en 2018 le coût des dispositifs non chiffrés)			3 853	3 994	4 093	4 277

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2018

Le montant de la dépense fiscale en faveur de l'outre-mer devrait à nouveau dépasser les 4 milliards d'euros en 2018.

Un quart de cette dépense porte sur les dispositifs de défiscalisation. Ces dispositifs d'aide fiscale sont issus, dans leur première mouture, des dispositions de la loi de finances rectificative pour 1986 du 11 juillet 1986 (« loi Pons »), et ont fait l'objet de nombreux aménagements depuis lors. Ils ont ainsi été restreints en 2001 (« loi Paul »¹), étendus en 2003 (« Girardin immobilier »²), puis plafonnés à 18 000 euros au total par contribuable en loi de finances pour 2013³.

Ils ont été mis en place pour compenser les contraintes particulières pesant sur les économies ultramarines, qui rendent ces dispositifs « *vitaux* »⁴. À ce titre, ils sont considérés par le droit de l'Union européenne comme des aides à finalité régionale, placées sous le régime du règlement général d'exemption par catégorie⁵, car considérées comme de faible ampleur sur la concurrence et de nature à compenser les surcoûts liés à cette situation géographique particulière.

La baisse de la dépenses fiscale associée s'explique par le fait que certains dispositifs sont en extinction progressive (199 *undecies* A), tandis que d'autres ont été préservés mais revus dans les lois de finances pour 2014 et 2016.

Le législateur a par ailleurs opté pour une montée en puissance des dispositifs de crédit d'impôt (244 *quater* W et 244 *quater* X), au détriment de la défiscalisation classique. Le crédit d'impôt représente une économie pour les finances publiques, l'État n'ayant plus à verser une incitation fiscale aux tiers-investisseurs. Ces dispositifs répondent en partie aux critiques adressées par la Cour des comptes, qui relevait que « *pour les investissements productifs, seulement 60 % des réductions d'impôt reviennent, indirectement, aux entreprises d'outre-mer et 40 % bénéficient aux contribuables-investisseurs, alors qu'ils ne courent pratiquement aucun risque*⁶ », même si en contrepartie ils doivent utiliser leur trésorerie.

¹ Loi n° 2000-1352 du 30 décembre 2000 de finances pour 2001.

² Loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer.

³ Article 73 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

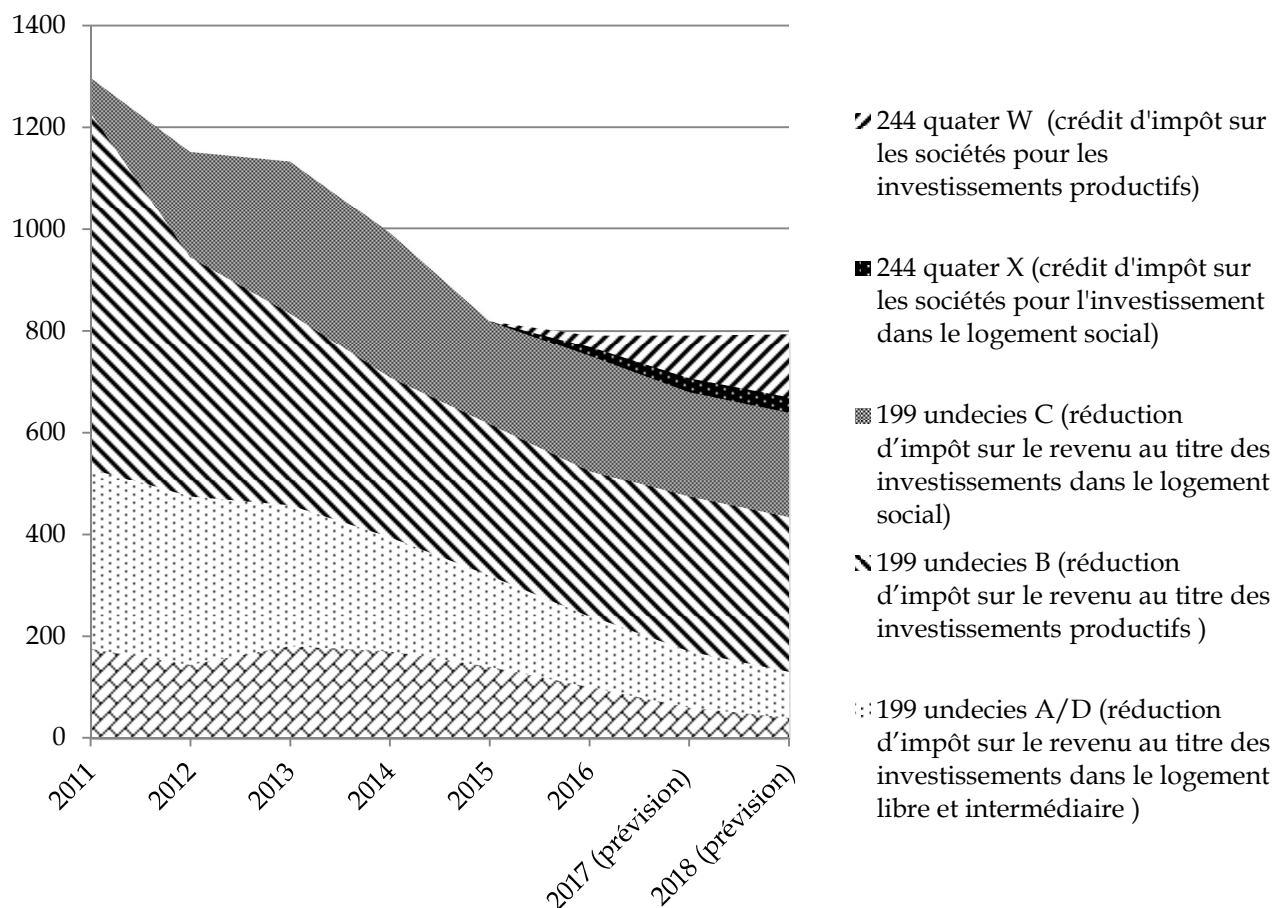
⁴ « L'aide fiscale à l'investissement outre-mer, levier incontournable du développement : 10 propositions pour en optimiser l'impact », Rapport d'information n° 628-(2012-2013) d'Eric Doligé et Serge Larcher.

⁵ Règlement d'exemption n° 651/2014 de la commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité (RGEC).

⁶ Cour des comptes, rapport public annuel de 2012.

Évolution de la dépense associée aux six principaux dispositifs de défiscalisation

(en millions d'euros)



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

Ces dispositifs ont connu, en 2017, des assouplissements importants, quoique « parcellaires », et ne modifiant pas l'architecture générale de ces dispositifs¹. Ces mesures pourraient augmenter de 150 à 200 millions d'euros par les dépenses fiscales de la mission à horizon 2020².

2. La loi relative à l'égalité réelle outre-mer : des assouplissements nécessaires mais toujours mineurs

La loi de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique³ comprend en

¹ Avis n° 281 (2016-2017) de Michel Canevet, fait au nom de la commission des finances du Sénat, déposé le 10 janvier 2017.

² Ibid.

³ Loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.

effet diverses dispositions importantes assouplissant les dispositifs de défiscalisation, sans remettre en question leur économie générale. Elle a ainsi permis la **suppression de la mention explicite de la distinction entre investissement initial et investissement de renouvellement** dans les articles du code général des impôts relatifs à la défiscalisation outre-mer (article 127), ou encore la **suppression de l'exigence de subvention publique** (« 5 % LBU ») pour pouvoir bénéficier de la réduction d'impôt sur le revenu à raison de l'investissement dans le logement social (article 128). Le texte rétablit également une **réduction d'impôt sur le revenu en cas de travaux de réhabilitation sur des immeubles de plus de vingt ans** (article 126), alors même que celle-ci avait été supprimée en loi de finances pour 2016.

Elle a également élargi le bénéfice du crédit d'impôt ouvert aux entreprises qui investissent dans le logement intermédiaire, auparavant limité à des secteurs particuliers, à toutes les entreprises (article 132) et augmente le montant du crédit d'impôt dont peuvent bénéficier les organismes de logement social lorsqu'ils investissent dans la rénovation de logements sociaux outre-mer (article 134).

D'autres dépenses fiscales sont également élargies ou assouplies.

Deux articles apportent **des ajustements au régime de l'octroi de mer** : l'un double la limite maximale de l'octroi de mer régional (article 139) et l'autre diminue d'un point les frais d'assiette et de recouvrement prélevés par l'État au titre de la collecte de cet impôt (article 140).

Des mesures telles que l'extension de la **taxe sur les logements vacants** dans les départements d'outre-mer (article 100), l'ouverture de la possibilité d'investir dans un **fonds d'investissement de proximité outre-mer** (FIP-OM) à l'ensemble des contribuables français (article 131), ou encore **l'exonération des collectivités de Guyane des frais de garderie et d'administration** versés à l'ONF (article 120) sont prévues par le texte.

Le dispositif des zones franches d'activités dans les départements d'outre-mer¹, dont les taux avaient déjà fait l'objet d'un gel en loi de finances pour 2017, a été prorogé jusqu'en 2020 par la loi relative à l'égalité réelle outre-mer. **Il conviendra qu'un nouveau dispositif, contribuant également au soutien du tissu productif ultramarin, lui succède à cette date. Aussi, il apparaît indispensable que les « Assises des outre-mer » soient mise à profit pour dessiner les contours de ce nouveau dispositif.**

¹ Ce dispositif est composé d'abattements sur les bénéficiaires des petites et moyennes entreprises soumises à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés, sur leur base d'imposition à la cotisation foncière des entreprises (CFE), à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et à la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et d'une exonération partielle sur la base d'imposition à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB). Il s'applique en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion et en partie à Mayotte.

3. Des procédures d'agrément toujours trop lourdes, dont la simplification doit être poursuivie

Le bénéfice de la plupart des avantages fiscaux ouverts à raison des investissements dans le secteur productif ou dans le logement social outre-mer est soumis à une procédure administrative préalable d'agrément du projet.

Dans un rapport de 2013¹, nos collègues Éric Doligé et Serge Larcher relevaient déjà que « *de l'avis général des acteurs économiques, la procédure conduite au niveau central est trop longue et entraîne souvent un différé de la réalisation de l'investissement qui peut être préjudiciable à sa pertinence économique* ». Ce constat a pu être vérifié à de nombreuses reprises dans le cadre des travaux menés par la délégation sénatoriale à l'outre-mer et la commission des finances².

Délai de traitement des demandes d'agrément

(en nombre de jours)

Année civile	Délai moyen d'instruction	Médiane
2011	103	80
2012	87	82
2013	93	67
2014	102	82
2015	111	79
2016	121	65

Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses aux questionnaires budgétaires

Les raisons de ces délais sont connues et n'ont pas évolué depuis 2013 : demandes d'informations complémentaires répétées intervenant peu de temps avant l'expiration du délai, ce qui a pour effet d'interrompre et de relancer ce délai, intervention de différents acteurs dans la procédure (préfecture, direction générale des outre-mer, etc.), marge d'interprétation des textes, s'agissant par exemple de l'intérêt économique de l'investissement, etc.

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

² Avis n° 281 (2016-2017) de Michel Canevet, fait au nom de la commission des finances du Sénat, déposé le 10 janvier 2017.

Plusieurs avancées récentes doivent toutefois être relevées. La loi de finances rectificative pour 2016 a ainsi supprimé l'agrément préalable conditionnant le bénéfice du crédit d'impôt, prévu à l'article 244 *quater* X du code général des impôts, dont peuvent bénéficier les organismes de logement social à raison de leurs investissements dans les logements¹. Cet aménagement se justifiait par le fait que l'agrément prévu à l'article 244 *quater* X apparaissait superfétatoire, les organismes de logement social étant déjà soumis à de nombreux contrôles de l'État², et l'avantage fiscal en cause étant conditionné par le fait que le projet fasse l'objet d'une subvention publique à hauteur de 5 % (règle dite du « 5 % LBU »), ce qui constitue un contrôle supplémentaire de l'État.

La loi de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique³ a supprimé **l'agrément pour le crédit d'impôt sur les sociétés ouvert aux organismes de logement social pour les investissements dans les programmes d'accession à la propriété sociale dans les départements d'outre-mer**. Elle a également introduit une **disposition visant à instaurer une procédure simplifiée de l'agrément fiscal pour les projets visés par un arrêté du représentant de l'État en Nouvelle-Calédonie ou en Polynésie française portant attribution d'une subvention au titre des contrats de développement**. Pour ces projets, **la procédure est désormais :**

- *simplifiée* : l'agrément porte exclusivement sur la détermination de la base fiscale éligible et les conditions permettant de garantir la protection des investisseurs et des tiers ;

- *accélérée* : le délai d'instruction de la demande d'agrément est ramené dans tous les cas à deux mois, renouvelable une seule fois⁴.

Ce nouveau dispositif, introduit à l'initiative de la commission des finances du Sénat⁵, pourrait constituer une source d'inspiration pour une réforme plus générale des agréments, notamment dans le secteur productif. Une procédure plus rapide, plus stable et plus lisible serait en effet de nature à favoriser l'investissement dans les territoires d'outre-mer et leur rattrapage économique.

S'il convient de saluer ces avancées, une poursuite des assouplissements et de la simplification des procédures d'agrément, dans l'intérêt des territoires ultramarins, doit être entreprise.

¹ Article 166 de la loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite « Sapin 2 », invalidé par le Conseil constitutionnel, puis réintroduit à l'article 106 de la loi de finances rectificative pour 2016.

² Contrôle des préfectures, des DREAL-DRFIP, en raison de la règle des « 5% LBU » prévue à l'article 1 du I de l'article.

³ Loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.

⁴ VII de l'article 199 undecies C du code général des impôts.

⁵ Amendement de commission de Michel Canevet, rapporteur pour avis, n° COM-182.

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

En 2018, la politique transversale de l'État outre-mer est portée par 87 programmes relevant de 29 missions.

Elle se décline en six axes :

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

Le montant des autorisations d'engagement (AE), qui mesure l'effort budgétaire et financier total (dépenses de personnel, de fonctionnement, d'investissement et d'intervention) consacré par l'État (toutes missions confondues) aux territoires d'outre-mer, s'élève à 17 milliards d'euros en 2018. Ce montant progresse de 1,26 % en AE par rapport à la loi de finances initiale pour 2017¹.

¹ Document de politique transversale « Outre-mer » annexé au projet de loi de finances pour 2018, p. 329.

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

(en euros)

	Autorisations d'engagement			Évolution	
	2016	2017	2018	2017/2016	2018/2017
Tous les départements et territoires d'outre-mer					
Mission Action extérieure de l'État	3 934 126	3 838 198	3 819 543	- 2,40 %	- 0,50 %
Mission Administration générale et territoriale de l'État	183 603 911	197 187 306	186 735 251	7,40 %	- 5,30 %
Mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	185 343 541	217 113 849	192 143 544	17,10 %	- 11,50 %
Mission Aide publique au développement	1 378 475	1 500 000	1 422 680	8,80 %	- 5,20 %
Mission Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	3 467 866	3 439 794	3 543 045	- 0,80 %	3,00 %
Mission Conseil et contrôle de l'État	26 438 426	25 987 676	25 308 213	- 1,70 %	- 2,60 %
Budget annexe Contrôle et exploitation aériens	131 128 575	134 477 148	138 106 465	2,60 %	2,70 %
Mission Culture et communication	35 815 341	36 575 665	36 160 782	2,10 %	- 1,10 %
Mission Défense	891 763 340	929 787 200	913 010 411	4,30 %	- 1,80 %
Mission Écologie, développement et aménagement durables	1 165 659 185	1 371 274 995	1 488 102 582	17,60 %	8,50 %
Mission Économie	41 152 651	42 733 641	42 555 610	3,80 %	- 0,40 %
Mission Enseignement scolaire	4 865 715 391	5 052 298 493	5 232 788 039	3,80 %	3,60 %
Mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines	373 563 235	382 805 249	372 612 767	2,50 %	- 2,70 %

	Autorisations d'engagement			Évolution	
Mission Immigration, asile et intégration	9 407 289	9 953 455	10 800 531	5,80 %	8,50 %
Mission Justice	445 429 110	610 098 157	616 237 493	37,00 %	1,00 %
Mission Outre-mer	1 944 069 612	2 124 711 667	2 104 807 297	9,30 %	- 0,90 %
Mission Politique des territoires	28 122 815	37 603 846	30 143 596	33,70 %	- 19,80 %
Mission Recherche et enseignement supérieur	573 378 238	581 516 213	572 833 803	1,40 %	- 1,50 %
Mission Relations avec les Collectivités territoriales	1 986 775 436	2 037 625 833	1 959 494 700	2,60 %	- 3,80 %
Mission Santé	126 403 936	117 832 066	133 336 897	- 6,80 %	13,20 %
Mission Sécurités	1 022 711 272	1 058 122 416	1 066 659 597	3,50 %	0,80 %
Mission Solidarité, insertion et égalité des chances	748 147 287	508 887 650	508 887 650	- 32,00 %	0,00 %
Mission Sport, jeunesse et vie associative	8 596 202	7 905 903	7 762 974	- 8,00 %	- 1,80 %
Mission Travail et emploi	496 990 607	435 490 900	483 152 621	- 12,40 %	10,90 %
Mission Égalité des territoires, logement et ville	756 280 848	799 469 018	799 523 662	5,70 %	0,00 %
Mission Engagement financier de l'État	1 684 034	1 468 000	1 072 000	- 12,80 %	- 27,00 %
Mission Contrôle de la circulation et du stationnement routiers	169 708 000	230 200 000	241 500 000	35,60 %	4,90 %
Mission Transition énergétique	1 320 000	1 420 000	1 750 000	7,60 %	23,20 %
Mission Direction de l'action du Gouvernement	3 672 687	3 709 000	3 742 000	1,00 %	0,90 %
Totaux (ensemble des programmes)	16 231 661 436	16 965 033 337	17 178 013 753	4,50 %	1,30 %

Source : document de politique transversale 2018, annexé au projet de loi de finances pour 2018.

Les missions « Enseignement scolaire » (30 %), « Outre-mer » (12,9 %), « Relations avec les collectivités territoriales » (11,4 %), « Écologie, développement et mobilités durables » (9,6 %) et « Sécurités » (6,3 %) représentent à elles seules plus des deux tiers de l'effort de l'État en outre-mer. Hors dépenses de personnel, la mission « Outre-mer » concentre 21,3 % de l'effort budgétaire de l'État en faveur de ces territoires.

Les dépenses fiscales étant estimées à 4,3 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2018, l'effort total de l'État devrait s'élever à 21,3 milliards d'euros en AE et 20,5 milliards d'euros en CP en 2018. Néanmoins, les différents changements de périmètres opérés d'année en année rendent difficile la réalisation d'une évaluation fine de l'ensemble des dépenses publiques réellement destinées aux outre-mer.

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

(en euros)

par territoire	Autorisations d'engagement			Évolution	
	2016	2017	2018	2017/2016	2018/2017
Guadeloupe	1 624 452 528	1 655 481 485	1 754 243 023	1,90%	6,00%
Guyane	927 739 835	1 017 808 123	1 076 873 098	9,70%	5,80%
Martinique	1 458 010 173	1 556 101 818	1 510 260 906	6,70%	-2,90%
Saint-Martin	40 737 770	47 704 470	47 521 744	17,10%	-0,40%
Saint-Barthélemy	1 178 363	528 961	508 863	-55,10%	-3,80%
Total Antilles Guyane	4 052 118 671	4 277 624 857	4 389 407 633	5,60%	2,60%
La Réunion	3 051 680 391	3 054 015 191	3 101 534 905	0,10%	1,60%
Mayotte	420 659 486	568 216 096	468 963 121	35,10%	-17,50%
Nouvelle Calédonie	450 964 736	473 074 703	459 924 015	4,90%	-2,80%
Polynésie Française	430 896 769	471 661 544	474 533 186	9,50%	0,60%
Wallis et Futuna	60 580 279	67 436 045	65 053 442	11,30%	-3,50%
Saint-Pierre-et-Miquelon	63 956 512	75 494 074	73 981 872	18,00%	-2,00%
TAAF	14 192 573	14 840 096	14 842 232	4,60%	0,00%
Non réparti	103 528 111	139 659 142	128 563 922	34,90%	-7,90%
Total (ensemble des territoires)	8 648 577 525	9 142 021 748	9 176 804 327	5,70%	0,40%

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

La répartition des AE de la politique transversale outre-mer par territoires met en évidence des taux d'évolution variables. Le total des crédits d'un territoire résulte de l'agrégation des crédits de différents programmes qui mettent en œuvre des actions récurrentes mais aussi des programmes d'investissement avec une périodicité moins régulière, ce qui explique les fortes variations et leurs écarts entre territoires (+ 6 % en Guadeloupe, contre - 17,50 % à Mayotte entre 2017 et 2018). **La combinaison de ces opérations réalisées par les différents programmes, sans concertation suffisante entre les ministères, peut entraîner des variations brutales et des inégalités entre les territoires.**

DEUXIÈME PARTIE ANALYSE DES PRINCIPAUX DISPOSITIFS DE LA MISSION

1. Des dépenses d'exonérations de charges historiquement basses et dont la pérennité est incertaine, dans un contexte de chômage accru

La compensation des exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale spécifiques outre-mer est assurée par le ministère des outre-mer. Les crédits qui s'y rapportent sont inscrits sur son programme 138 « Emploi outre-mer », à l'action 01 « Soutien aux entreprises ». Ils représentent 1,079 milliard d'euros, soit plus de la moitié des crédits prévus au sein de la mission « Outre-mer » en 2018 et 81,2 % des crédits du programme 138 « Emploi outre-mer ».

Le dispositif des exonérations de cotisations de sécurité sociale spécifique aux outre-mer résulte des dispositions de l'article L. 752-3-2 du code de la sécurité sociale en ce qui concerne les entreprises implantées outre-mer et des articles L. 756-4 et L. 756-5 de ce même code pour les travailleurs indépendants ultramarins s'inscrit dans le cadre des politiques publiques menées par l'État en vue de **réduire les handicaps structurels des départements et collectivités d'outre-mer et d'améliorer la compétitivité de leurs entreprises tout en encourageant la création d'emplois pérennes par une réduction du coût du travail.**

Cette politique publique fait l'objet, depuis cinq ans, d'une démarche de rationalisation visant à la rendre plus efficiente. **La loi de finances pour 2014 et la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2016 ont ainsi abaissé les niveaux de salaires concernés par les exonérations de charges patronales afin de recentrer l'application de celles-ci sur les bas et moyens salaires,** compte tenu de l'importance plus grande que joue, à ce niveau, le facteur du coût du travail sur l'emploi. Les entreprises situées dans les territoires ultramarins bénéficient depuis le 1^{er} janvier 2015 de la baisse de 1,8 point des cotisations employeurs famille pour les salaires compris entre 1 SMIC et 1,6 SMIC ainsi que de l'allègement de cotisations sociales en faveur des indépendants. Il faut néanmoins relever que :

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

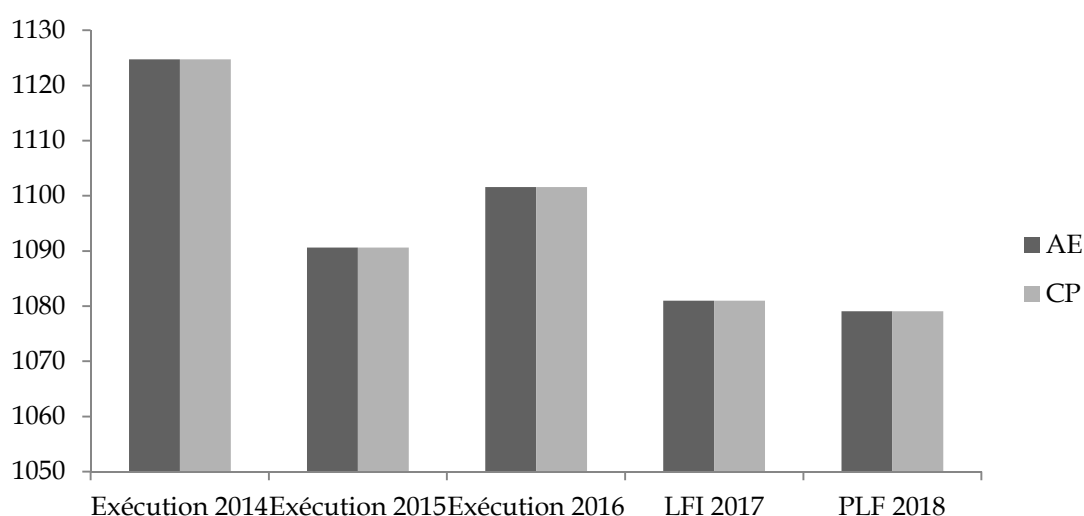
- d'autre part, les entreprises relevant des secteurs dits renforcés tels qu'ils ont été identifiés par la loi pour le développement économique des outre-mer (recherche et développement, technologies de l'information et de la communication, tourisme, environnement, agronutrition et énergies renouvelables) n'ont pas été affectées par ces mesures de recentrage, les

seuils de salaire dans la limite desquels elles sont totalement ou partiellement exonérées de cotisations patronales ayant été majorés.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 a poursuivi ces recentrages, cette fois, sur le dispositif d'exonérations applicables aux cotisations dont les travailleurs indépendants sont redevables, ce qui devait entraîner une économie nette de 30 millions d'euros par an.

Montant des exonérations de cotisations de charges patronales

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

Ces multiples recentrages ont entraîné une baisse importante de la dépense associée à ces exonérations ; de plus de 36 % entre 2014 et la prévision de dépenses pour 2018. Dans le même temps, le taux de chômage a connu une hausse de 2 points dans les outre-mer, et s'élève aujourd'hui à 23 % (il oscille entre 25 % à La Réunion et 19 % en Martinique).

Les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale actuellement en cours d'examen par le Parlement ne prévoient, cette année, aucun recentrage des exonérations. Elle devrait toutefois faire l'objet d'un « réexamen » à l'automne 2019.

La réforme des exonérations de cotisations sociales en outre-mer prévue en 2018

Au-delà des dispositifs généraux, il existe encore plusieurs exonérations spécifiques applicables à un secteur ou une zone géographique, pour des effets souvent limités dans le temps, et dont l'efficacité a été fortement remise en cause par plusieurs rapports, en particulier par la mission de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et de l'inspection générale des finances (IGF) sur la revue des dépenses sur les exonérations et exemptions sociales spécifiques de juin 2015. Le maintien de ces exonérations nuit aujourd'hui à la lisibilité générale des dispositifs applicables en faveur de la baisse du coût du travail, ce qui nuit au final aux employeurs eux-mêmes. Ces exonérations spécifiques, en outre, seront dorénavant moins avantageuses dans la plupart des cas, proche du SMIC, que les allègements généraux, ce qui justifie leur réexamen ou leur mise en extinction selon les cas. Une révision dans le cadre des lois financières pour 2019 sera menée, à l'issue d'une concertation approfondie avec les représentants des acteurs concernés. Il s'agit spécifiquement :

- Des trois exonérations sociales applicables dans certaines zones du territoire : zone de revitalisation rurale (ZRR), zone de restructuration de la défense (ZRD) et bassins d'emploi à redynamiser (BER) ;
- De l'exonération pour l'emploi de travailleurs occasionnels agricoles ;
- Des exonérations applicables à deux structures d'insertion par l'activité économique (IAE) que sont les associations intermédiaires et les ateliers et chantiers d'insertion ;
- De l'exonération applicable aux contrats uniques d'insertion sous forme de contrats d'accompagnement dans l'emploi ;
- Des exonérations applicables en outre-mer (issues en dernier lieu de la loi dite LODEOM).

Source : annexe 10 au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018

Le futur dispositif devra garantir une réduction du coût du travail au moins équivalente à celle des exonérations actuelles. Il devra, en outre, être **suffisamment progressif** ; un recentrage excessif des exonérations de cotisations patronales étant de nature à provoquer des « trappes à bas salaires », en augmentant trop fortement le coût marginal des revalorisations salariales.

Ce dispositif devra, en outre, être suffisamment abouti pour **rester stable dans le temps**. Cette stabilité est nécessaire pour donner une réelle visibilité aux entreprises et aux travailleurs indépendants sur leurs charges sociales futures, et conditionner l'impact du dispositif sur l'emploi. À cet égard, il importe que la concertation promise par le Gouvernement soit effective, et s'appuie, notamment, sur les « Assises des outre-mer ».

2. Après l'atteinte de l'objectif « SMA 6000 », la nécessaire consolidation du service militaire adapté

Dispositif militaire d'insertion socioprofessionnelle destiné aux jeunes volontaires les plus éloignés de l'emploi au sein des outre-mer français, le service militaire adapté (SMA) est un outil majeur de la réalisation des actions en faveur de l'insertion des jeunes ultramarins.

Le service militaire adapté

Créé en 1961, le service militaire adapté (SMA) est un organisme d'insertion professionnelle relevant du ministère de l'outre-mer régi par l'article L. 4132-12 du code de la défense. Le SMA participe également, par les chantiers d'application qu'il conduit, à la mise en valeur des collectivités d'outre-mer et, au titre de son statut militaire, à l'exécution des plans d'urgence et de secours en cas de catastrophe naturelle.

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

Les douze mois passés au SMA comprennent :

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

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

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

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

Depuis 2017, année d'atteinte de l'objectif du plan « SMA 6000 », 6 000 jeunes sont accueillis par an au sein des huit formations du SMA avec un taux de réussite et d'insertion probant (ce taux s'élève à 78 %, selon la prévision actualisée pour 2017).

Évolution de la capacité d'accueil du SMA

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Places de stages ouvertes dans l'année	2 900	3 000	4 100	4 850	5 300	5 500	5 700	5 800	6 000

Source : réponse au questionnaire budgétaire

L'année 2018 conforte cette cible. Elle marquera en outre un renforcement de l'encadrement des volontaires : 127 emplois sont inscrits à ce titre sur le quinquennat pour un montant de plus de 10 millions d'euros, afin d'assurer la qualité de cette formation.

Le schéma d'emplois du Service militaire adapté (SMA) augmente de 20 ETPT en 2018 pour atteindre + 127 en 2022. La masse salariale du SMA enregistre de fait une majoration de 3,5 %. De même, l'affectation de ces effectifs supplémentaires explique une augmentation des crédits de fonctionnement du SMA (+ 7 %).

À ce stade, une consolidation de cette réussite doit être entreprise. La hausse du ratio « effectifs gérant / effectifs gérés » (1,68 % contre 1,63 % en 2017) constitue à cet égard une évolution bienvenue. Cette augmentation du personnel encadrant (+ 3 ETPT par rapport à 2017 du personnel « organisant la formation ») répond à un besoin accru du personnel chargé de l'organisation de la formation professionnelle induit par l'augmentation du nombre de volontaires décidée en 2017. À terme, cette consolidation passe également par une meilleure adaptation et spécialisation des formations aux divers territoires ultramarins et par un achèvement des infrastructures.

3. Une poursuite de la baisse des crédits affectés au logement, en inadéquation avec les besoins et les objectifs fixés

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

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

Ainsi, dans les seuls départements d'outre-mer, les besoins en logements sociaux s'élèvent à plus de 9 200 par an, tandis que le nombre de demandeurs de logements sociaux est de 60 158.

**Besoins en logements sociaux
dans les départements d'outre-mer**

DOM	Nombre de demandeurs de logements sociaux (SNE)	Besoins par an en logements sociaux (données DEAL)	Nombre de logements insalubres
Guadeloupe	9.821	1.000	11.000
Martinique	11.319	1.000	8.300
Guyane	7.962	de 1.400 à 2.850 ¹	10.000
La Réunion	27.696	5.000	18.918
Mayotte	3.360	760	18.700
Total DOM	60.158	Entre 9.200 à 11.000 logements sociaux	67.918

Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses aux questionnaires budgétaires.

La loi de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer² et portant autres dispositions en matière sociale et économique prévoit, dans son article 3, que « la République s'assigne pour objectif la construction de 150 000 logements dans les outre-mer au cours des dix années suivant la promulgation de la présente loi. Cet objectif est décliné territorialement, en tenant compte des besoins de réhabilitation ».

Les objectifs territorialisés de production de logements sont présentés dans les accords territoriaux du « Plan Logement Outre-mer ».

¹ Le nombre annuel de logements sociaux varie selon les hypothèses de programmation retenues (basse ou haute). Une étude est en vue d'affiner ces données.

² Loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer.

**Objectifs de construction de logements
du « Plan Logement Outre-mer »**

	Construction neuve de logements sociaux en location et en accession (logements/an)	Réhabilitation de logements sociaux (logements/an)	Amélioration du parc privé (logements/an)	Objectif total d'ici 2027 (logements)
Guadeloupe	1700	370		20 700
Martinique	1200	800	650	26 500
Guyane*	pas d'objectif chiffré, mais des besoins évalués à 3700 à 5130			51 300
La Réunion	pas d'objectif chiffré, mais souhait de maintenir un rythme de construction à 3500			35 000
Mayotte**	1179	-	-	11 790
Nouvelle Calédonie ***	4650 logements sont programmés d'ici 2021			4 650
Saint-Pierre et Miquelon		210		210
Wallis et Futuna		-		-
Polynésie française		-		-
Total	150 150 logements			

* d'après l'étude INSEE/DEAL sur « Le logement aujourd'hui et demain en Guyane » publiée en avril 2014

** d'après le Plan Mayotte 2025

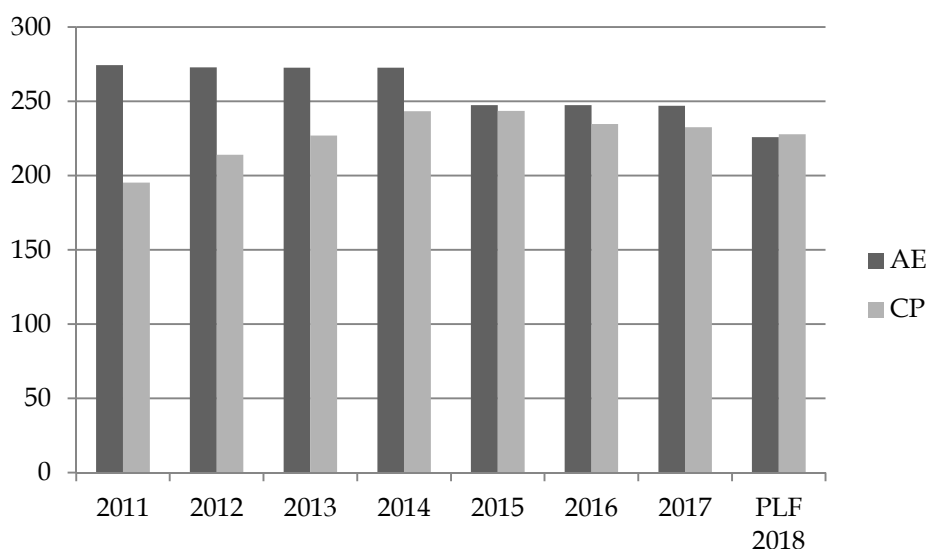
*** d'après le contrat de développement sur 5 ans

Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses aux questionnaires budgétaires

En 2018, le Gouvernement prévoit la construction de 5 870 logements locatifs sociaux et très sociaux et 3 550 réhabilitations de logements. Cette prévision reste inférieure au nombre de réhabilitation et de constructions annuelles nécessaires pour atteindre l'objectif fixé par la loi.

Par ailleurs, ces objectifs apparaissent incompatibles avec une poursuite de la baisse des crédits affectés à la ligne budgétaire unique, principal instrument de l'État en faveur du logement outre-mer.

Le Gouvernement insiste sur le fait que, sur la période 2011-2018, les moyens de paiement de la LBU se sont accrus de 17 %, favorisant la réalisation des opérations, sans peser sur la trésorerie des opérateurs du logement social. **La ligne budgétaire unique connaît toutefois une « stagnation budgétaire » depuis 2014. En 2018, ses financements devaient, à nouveau, connaître une baisse, de 8,13 % en AE et de 1,57 % en CP.** Cette baisse est d'autant plus préoccupante que les coûts de constructions continuent à augmenter, et que la ligne budgétaire unique supporte un niveau toujours élevé de restes à payer et de restes à charge.

Évolution des AE et des CP de la LBU depuis 2011*(en millions d'euros)*

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

4. Une hausse des crédits destinés à la politique contractuelle toujours insuffisante pour faire face aux impayés et résorber les sous-dotations

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

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

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

- les infrastructures et services collectifs de base, la lutte contre la vulnérabilité des territoires et des populations ;

- l'aménagement urbain durable ;
- la gestion des ressources énergétiques et environnementales ;
- le développement de la recherche et de l'innovation, les filières d'excellence ;
- la cohésion sociale et l'employabilité ;
- le développement économique durable.

L'emploi est une priorité transversale aux six thématiques.

Les crédits destinés au financement des opérations contractualisées sont en hausse et s'élèvent à 152 millions d'euros en AE et 157 millions d'euros en CP (contre 136 millions d'euros en AE et 148 millions d'euros en CP en 2017), soit une hausse de 12 % en AE et de 6 % en CP, ces derniers étant principalement destinés au règlement des opérations contractualisées au titre des années antérieures. Ainsi, fin 2016, les restes à payer sur les engagements des contrats en cours et passés s'élèvent à 243,5 millions d'euros.

Pour 2018, le financement destiné aux contrats de plan État-région (qui concernent les départements d'outre-mer) s'élèvera à 46,2 millions d'euros en AE et 49,1 millions d'euros en CP.

Répartition par territoire des crédits consacrés aux contrats de plan

(en millions d'euros)

	2016		2017		2018	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Guadeloupe	5	9,1	5	10,1	3,4	11,6
Guyane	5,3	6,6	5,2	5,1	5,8	6,4
Martinique	4,5	7,7	4,4	7,4	4,9	6,8
La Réunion	14,2	13,9	14	13,4	15,6	10,2
Mayotte	13,5	20,2	14,7	18	16,5	14,1
Total	42,5	57,5	43,3	54	46,2	49,1

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

Pour l'exercice 2018, 92,8 millions d'euros en AE et 94,5 millions d'euros en CP les crédits prévus au titre des contrats de projets et de développement en cours dans les collectivités d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie, sont en hausse de plus de 6 % et s'élèvent à 105,9 millions d'euros en AE et 104,4 millions d'euros en CP. Ils sont répartis comme suit :

- contrat de développement 2015-2018 de Saint-Pierre-et-Miquelon : 3,6 millions d'euros en AE et 2,6 millions d'euros en CP ;

- contrat de développement de Saint-Martin : 8,3 millions d'euros en AE et 6,3 en CP sont prévus au projet de loi de finances pour 2017. Le nouveau contrat de développement 2014-2020 est décliné en deux périodes budgétaires successives : de 2014 à 2017 et de 2018 à 2020. La seconde période de l'engagement financier des partenaires sera matérialisée par voie d'avenant au contrat ;

- contrat de développement de Wallis et Futuna 2012-2016 prolongé en 2017, puis jusqu'au 31 décembre 2018 : 5,8 millions d'euros en AE et 8,5 millions d'euros en CP ;

- nouveau contrat de développement 2017-2021 de Nouvelle-Calédonie. En 2018, 63,3 millions en AE sont mobilisés au titre de cette nouvelle génération de contrats de développement et 65,3 millions d'euros en CP sont destinés à couvrir principalement les opérations de l'ancienne génération ;

- contrat de projets en Polynésie française 2015-2020 : 24,9 millions d'euros en AE et 21,5 millions d'euros en CP au titre du contrat de projet signé le 9 mars 2015. **Ce contrat appelle une vigilance particulière, le taux d'exécution des crédits au terme des deux premières années ne s'élevant qu'à 21 %. La dotation prévue pour 2018 devrait perpétuer cette sous-dotation.** Par ailleurs, chaque année, une partie des crédits du contrat de projet fait l'objet de fongibilités au profit de dispositifs non abondés (CUCS, ADIE, ALE, équipement des communes), réduisant encore davantage les crédits disponibles.

5. Une baisse des crédits destinés à la continuité territoriale préoccupante

Les crédits de l'action 03 « Continuité territoriale » du programme 123 « Conditions de vie outre-mer » s'élèvent à 41,12 millions en AE et en CP, enregistrant une baisse de 1,31 %.

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

Les crédits de l'action 03 « Continuité territoriale » du programme 123 « Conditions de vie outre-mer » sont principalement destinés à abonder le fonds de continuité territoriale (FCT), qui est notamment chargé de financer :

- l'aide à la continuité territoriale (ACT) pour tous publics ;
- le passeport-mobilité études (PME) pour les étudiants et les lycéens ;
- le passeport-mobilité formation professionnelle (PMFP) pour les personnes ayant un projet d'insertion professionnelle.

Les critères d'éligibilité de l'aide à la continuité territoriale ont fait l'objet d'une importante réforme entrée en vigueur en février 2015, avec la mise en place d'un délai d'au moins trois années entre le versement de deux aides et la division de leurs montants par deux pour les foyers dont le quotient familial annuel est supérieur à 6 000 euros.

Ces changements avaient entraîné une réduction de 80 % du nombre de bénéficiaires et du coût du dispositif entre 2014 et 2015. Cette tendance se confirme en 2016 puisque les dépenses du dispositif ont atteint 29,6 millions d'euros en AE/CP soit une diminution de 17,3 % par rapport à l'enveloppe consommée en 2015. Le nombre de bénéficiaires (hors volet transport dans le cadre de la formation professionnelle) s'élève à 19 516 en 2016 soit - 5,2 % par rapport à 2015.

Évolution par territoire des crédits consommés pour l'aide à la continuité territoriale

(en millions d'euros)

	2012	2013	2014	2015	2016
Guadeloupe, St-Barth., St-Martin	16 631	19 677	18 530	6 523	8 074
Martinique	22 410	25 094	26 879	7 390	6 222
Guyane	554	940	1 726	1 665	1 396
Réunion	38 607	44 583	42 283	506	4
Mayotte	2 407	3 436	3 876	2 331	1 900
SPM	28	29	42	20	16
Wallis et Futuna	270	152	409	266	288
Polynésie Française	863	722	670	613	469
Nouvelle-Calédonie	2 601	2 977	3 277	1 306	1 147
DOM	80 609	93 730	93 294	18 415	17 596
COM	3 762	3 880	4 398	2 205	1 920
Total	84 371	97 610	97 692	20 620	19 516

Parallèlement à cette réforme, le conseil régional de la Réunion a renforcé son propre dispositif (initié en 2010, fortement renforcé en 2016). Plus favorable que l'aide de l'État (l'aide régionale est attribuée une fois par

an sous conditions de ressources) et non cumulable avec celle-ci, qui a donc capté les Réunionnais qui étaient les principaux bénéficiaires de l'aide de l'État.

Cette poursuite de la baisse des crédits traduit le retrait de l'État dans l'effort de désenclavement des collectivités ultramarines, alors même que le financement de la continuité territoriale faisait partie des promesses de campagne¹.

6. Un maintien des crédits du FEI sur le quinquennat : une promesse ambitieuse

Créé par l'article 31 de la loi LODEOM², le fonds exceptionnel d'investissement a pour objet d'apporter une aide financière aux personnes publiques qui réalisent dans les départements et collectivités d'outre-mer des investissements portant sur des équipements publics collectifs, lorsque ces investissements participent de manière déterminante au développement économique, social, environnemental et énergétique local en complément des opérations arrêtées dans le cadre des contrats de projets et de développement.

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

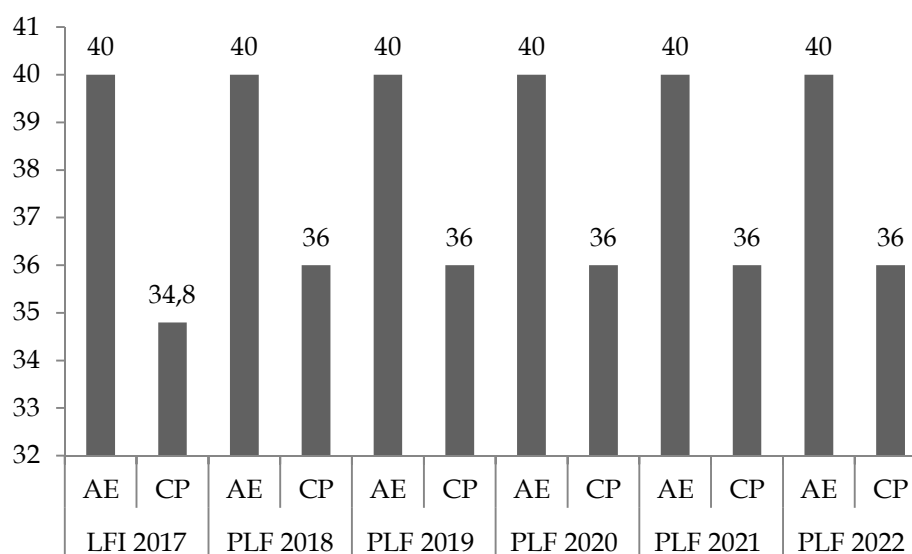
Ses crédits sont en augmentation de 3 % en AE et stables en CP. Surtout, le Gouvernement s'est engagé à un maintien de sa dotation sur l'ensemble du quinquennat.

¹ « Les outre-mer : un potentiel à libérer », programme d'Emmanuel Macron, 2017.

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

Dotation prévue pour le FEI sur la période 2018-2022

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses aux questionnaires budgétaires

Sous le précédent quinquennat, le président de la République avait formulé le souhait de doter ce fonds de 500 millions d'euros d'ici 2017, mais il n'avait en réalité cumulé que 230 millions d'euros en AE et 214 millions d'euros en CP. L'annonce du maintien des crédits du FEI, dont il convient de souligner l'ambition, appelle donc une vigilance et un suivi particulier.