

N° 141

---

# 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 économiques (1) sur le projet de loi de finances pour 2017, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME V

**OUTRE-MER**

Par M. Serge LARCHER,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Claude Lenoir, *président* ; Mmes Élisabeth Lamure, Delphine Bataille, MM. Alain Bertrand, Martial Bourquin, Gérard César, Alain Chatillon, Daniel Dubois, Joël Labbé, Michel Le Scouarnec, Yannick Vaugrenard, *vice-présidents* ; M. Marc Daunis, Mme Valérie Létard, M. Bruno Sido, *secrétaires* ; MM. Gérard Bailly, Jean-Pierre Bosino, Henri Cabanel, François Calvet, Roland Courteau, Alain Duran, Mmes Frédérique Espagnac, Dominique Estrosi Sassone, M. Daniel Gremillet, Mme Annie Guillemot, MM. Michel Houel, Serge Larcher, Jean-Jacques Lasserre, Daniel Laurent, Philippe Leroy, Mmes Marie-Noëlle Lienemann, Anne-Catherine Loïsier, MM. Michel Magras, Franck Montaugé, Robert Navarro, Jackie Pierre, Ladislas Poniatowski, Mme Sophie Primas, MM. Yves Rome, Henri Tandonnet.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 4061, 4125 à 4132 et T.A. 833**

**Sénat : 139 et 140 à 146 (2016-2017)**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	5
<b>I. LE SEUIL DES DEUX MILLIARDS DE CRÉDITS EST PRÉSERVÉ DANS UN CONTEXTE DOMINÉ PAR LES AVANCÉES PRÉVUES PAR LE PROJET DE LOI SUR L'ÉGALITÉ RÉELLE</b> .....	7
A. LA TENDANCE GLOBALE : UN BUDGET EN RETRAIT MAIS QUI CIBLE LES PRIORITÉS .....	7
B. LE PROGRAMME 138 « EMPLOI OUTRE-MER » : UNE DIMINUTION DES ALLÈGÈMENTS DE CHARGES POUR LES ENTREPRISES .....	9
1. <i>Le soutien aux économies ultramarines</i> .....	10
2. <i>Le service militaire adapté et la formation professionnelle des ultramarins</i> .....	14
C. LA HAUSSE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 123 : « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER » .....	16
1. <i>La politique du logement ultramarin bénéficie du maintien pour 2017 de ses crédits mais la baisse de la construction appelle des mesures énergiques.</i> .....	17
2. <i>La hausse des crédits consacrés à l'aménagement du territoire et le financement des contrats de plan avec l'État</i> .....	20
3. <i>Les crédits en faveur de la continuité territoriale sont stabilisés mais leur niveau reste insuffisant.</i> .....	20
4. <i>L'action n° 6 « Collectivités territoriales » : une progression à structure constante, du soutien à la reconversion de l'économie polynésienne</i> .....	21
5. <i>L'action n° 7 « Insertion économique et coopération régionale »</i> .....	22
6. <i>Une dotation accrue en faveur des infrastructures au travers du Fonds exceptionnel d'investissement.</i> .....	22
<b>II. QUATRE MILLIARDS D'EUROS DE DEPENSES FISCALES : UN BESOIN DE STABILITÉ ET DE VISIBILITÉ POUR STIMULER L'INVESTISSEMENT OUTRE-MER.</b> .....	23
A. LES DÉPENSES FISCALES : UN RÔLE MOTEUR MAIS UN CHIFFRAGE BUDGÉTAIRE DIFFICILE À ANTICIPER.....	23
B. DONNER UNE PRIORITÉ ABSOLUE À LA PRÉVISIBILITÉ DES INCITATIONS FISCALES ET AU RÉALISME DES PROCÉDURES.....	26
<b>TRAVAUX EN COMMISSION</b> .....	29
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b> .....	41



---

Mesdames, Messieurs,

L'année dernière, la commission des affaires économiques a pris acte de la stabilisation des crédits de la mission outre-mer pour 2016, dans un contexte de rigueur budgétaire. S'agissant des orientations sous-jacentes, votre commission a soutenu les préconisations de votre rapporteur pour avis en faveur de l'offensive économique, qui implique **plus de stabilité et de visibilité fiscales**, ainsi que d'une politique visant non seulement à **former des jeunes talents ultramarins** mais aussi à **leur offrir des perspectives suffisamment motivantes pour écarter la tentation de l'exil**.

Les évolutions en cours ne font que renforcer les convictions de votre rapporteur pour avis et de la commission des affaires économiques. Partout dans le monde, **les difficultés de l'emploi ébranlent la cohésion de nos sociétés et de nos démocraties**. Avec un taux de chômage double de celui de l'hexagone et une production de logements qui décline, nos outre-mer sont confrontés à des fondamentaux économiques auxquels ne résisteraient pas la plupart des territoires.

Cette situation, ne laisse plus guère de choix, car la voie de la facilité budgétaire et de l'emploi public servant d'amortisseur appartiennent au passé. Il faut armer les outre-mer pour le combat économique et le « développement endogène », selon le vocable utilisé dans les rapports officiels. Comme l'a bien montré notre commission des affaires économiques, les réseaux de micro-entreprises, avec leur réactivité exceptionnelle, ont fait de l'Italie du Nord la deuxième puissance industrielle de l'Europe : il existe donc des alternatives au « modèle allemand », trop souvent survalorisé, et, contrairement à l'idée reçue, les entrepreneurs ultramarins ont un remarquable potentiel d'efficacité et d'adaptabilité à des marchés étroit et spécifiques - encore faut-il les retenir de s'expatrier.

<p><b>Lors d'une réunion tenue le 23 novembre 2016, la commission des affaires économiques a émis, sur proposition de son rapporteur pour avis, un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « outre-mer » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2017.</b></p>
--



## **I. LE SEUIL DES DEUX MILLIARDS DE CRÉDITS EST PRÉSERVÉ DANS UN CONTEXTE DOMINÉ PAR LES AVANCÉES PRÉVUES PAR LE PROJET DE LOI SUR L'ÉGALITÉ RÉELLE.**

Il convient au préalable de rappeler que la finalité de cette mission, aux neuf dixièmes composée de crédits d'intervention, est double.

La première est de favoriser la création de richesses et d'emplois en stimulant la compétitivité des territoires ultra-marins, ce qui passe principalement par l'allègement du coût du travail outre-mer.

La seconde est d'améliorer la cohésion sociale et les conditions de vie des populations qui y résident, grâce au développement du logement social, la résorption de l'habitat insalubre, ainsi que par l'accompagnement des collectivités territoriales dans l'aménagement et le développement de leur territoire.

### **A. LA TENDANCE GLOBALE : UN BUDGET EN RETRAIT MAIS QUI CIBLE LES PRIORITÉS**

Après avoir augmenté entre 2008 et 2010 d'environ 18 %, les crédits de paiement de la mission "Outre-mer" se sont stabilisés depuis 2011 un peu au-dessus de **deux milliards d'euros**.

L'année dernière, votre rapporteur avait souligné le contraste entre la stabilité des crédits de paiement (CP) et la diminution de 3 % des autorisations d'engagement (AE) prévus pour 2016 en faisant observer qu'il y avait là un **signal** pouvant préfigurer une baisse des crédits de paiement pour les prochaines années.

Tel est bien le cas dans le projet de budget pour 2017 puisqu'à structure constante par rapport à 2016, les crédits de la mission Outre-mer baissent de 2,2 % (46,7 millions d'euros) en CP et de 3,9 % (79,4 millions d'euros) en AE.

La hausse qui apparaît dans les documents budgétaires pour 2017, avec 2,14 milliards d'euros en AE (+ 2,8 %) et 2,08 milliards d'euros en CP (+ 0,8 %) résulte principalement de deux **transferts de crédits** : 19,9 millions d'euros en provenance de la mission Travail et emploi et 85,6 millions d'euros en AE ainsi que 76,9 millions d'euros en CP en provenance de la mission Enseignement scolaire.

---

Le seuil des deux milliards d'euros est donc tout juste préservé dans le projet de loi de finances pour 2017.

Cette évolution appelle **trois observations**.

Tout d'abord, **nos outre-mer participent indéniablement à l'effort de rigueur budgétaire**, mais le seuil symbolique des deux milliards d'euros est préservé et on relève des avancées nouvelles pour 2017 ainsi qu'un **ciblage des allocations sur des priorités** et des actions dont l'efficacité est prouvée.

Ensuite, il faut rappeler que, dans sa structure, ce budget est composé - à plus de 50 % - de remboursements à la Sécurité sociale en contrepartie des exonérations de cotisations accordées aux entreprises ultramarines. Mécaniquement, si l'emploi régresse légèrement et si les paramètres de calcul restent inchangés, les exonérations diminuent. C'est donc **un budget qui est très dépendant de la conjoncture**.

Enfin, aujourd'hui, **les regards se tournent surtout vers le débat parlementaire consacré au projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle** outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique. Ce texte, qui comportait dans sa version initiale 15 articles, a été très largement étoffé par les députés puisque le volume du projet de loi initial a été multiplié par sept. Des avancées significatives sur le plan social, fiscal, économique et culturel y ont été introduites, avec l'appui du Gouvernement pour surmonter le « couperet » de l'article 40. Dans ce contexte, le présent budget a relativement moins d'importance que les autres années et cela ressort clairement des auditions effectuées par votre rapporteur pour avis.

Comme cela a été souligné au cours de l'examen de ces crédits en commission des affaires économiques, la mission outre-mer est, plus que les autres, à « géométrie variable » car elle se prête aisément aux transferts de crédits en provenance d'autres missions. Le **document de politique transversale** « outre-mer » pour 2017 donne d'ailleurs une vision globale de l'ensemble des dépenses de personnel, de fonctionnement, d'investissement et d'intervention consacrés par l'État aux outre-mer. Toutes missions confondues, qui sont au nombre de 26, avec en particulier 4,8 milliards d'euros consacrés à l'enseignement scolaire, ce montant total s'élève à 15,3 milliards d'euros en AE et 14,8 milliards d'euros en CP proposés pour 2017, en augmentation de plus de 4 % par rapport à 2016.

Votre rapporteur pour avis constate que ce document de couleur orange est une mine d'informations mais appelle à ne pas se méprendre sur sa signification : « l'effort global » qu'il retrace n'a rien d'exceptionnel puisque tous nos concitoyens bénéficient des services publics de base sans pour autant que chaque territoire hexagonal fasse l'objet d'une publication spécifique. Au demeurant, ces allocations aux outre-mer représentent 3,9 % des dépenses du budget de l'État alors qu'elles concernent 4,05 % de la

population (2,7 millions d'habitants dans les DOM/COM et 66,6 millions pour la France entière).

Pour élargir encore la vision de l'effort financier de l'État, certains ajoutent à ces 14,8 milliards d'euros de crédits budgétaires une évaluation – très approximative compte tenu de la fragilité des estimations – du coût total des **dépenses fiscales** rattachées à la mission, soit environ 4 milliards d'euros. Le principal intérêt de cet ordre de grandeur est de mettre en évidence que, dans la mission outre-mer, les crédits budgétaires représentent environ la moitié du montant des dépenses fiscales qui lui sont rattachées.

### **Évolution des crédits de la mission « outre-mer »** (en millions d'euros)

*Autorisations d'engagement (AE) et crédits de paiement (CP)*

Programme	LFI 2015	LFI 2016	PLF 2017	2017 à périmètre constant
138 Emploi outre-mer	AE 1 391,9	1 360,1	1 287,9	1 268,0
	CP 1 378,6	1 360,4	1 291,2	1 271,3
123 Conditions de vie outre-mer	AE 700,9	718,5	848,8	763,1
	CP 684,6	701,9	787,6	710,8
<b>Total de la mission</b>	<b>AE 2145,1</b>	<b>2094,9</b>	<b>2 136,7</b>	<b>2 031,1</b>
	<b>CP 2057,4</b>	<b>2064,2</b>	<b>2 078,8</b>	<b>1 982,1</b>

Source : projets annuels de performances annexés aux projets de loi de finances pour 2016 et 2017.

#### **B. LE PROGRAMME 138 « EMPLOI OUTRE-MER » : UNE DIMINUTION DES ALLÈGEMENTS DE CHARGES POUR LES ENTREPRISES**

Le **programme 138** « Emploi outre-mer » a pour finalité d'encourager la création d'emplois et la compétitivité des entreprises ultramarines.

En effet, l'éloignement géographique, l'insularité, l'étroitesse des marchés et l'exposition aux risques naturels sont des handicaps importants qu'il faut compenser. **Les voisins des territoires ultramarins sont également de redoutables concurrents économiques** avec, dans le domaine agricole, des coûts salariaux souvent 20 fois moindres. De plus, pour des produits touristiques équivalents, les prix pratiqués sont souvent plus attractifs : rappelons, par exemple, qu'en République Dominicaine, on recrute à 300 euros par mois.

En même temps, comme le souligne opportunément la proposition de résolution européenne sur l'inadaptation des normes agricoles et de la

---

politique commerciale européenne aux spécificités des régions ultrapériphériques, qui vient d'être adoptée à l'unanimité par la commission des affaires économiques puis par le Sénat, **les entreprises ultramarines sont soumises à des normes et des exigences de certification similaires à celles de l'hexagone.**

Cette mission budgétaire vise donc à permettre aux outre-mer de s'adapter au **triple espace** auquel ils appartiennent : l'espace national, leur environnement géographique immédiat ainsi que l'espace européen pour les DOM.

Pour 2017, les crédits du programme 138 en faveur de l'emploi ultramarin sont globalement en **baisse** de plus de 6% par rapport à 2016 (- 6,5 % en AE et - 6,2 % en CP) et même de plus de 8% à périmètre constant. Cela s'explique essentiellement par un **recentrage des exonérations sociales** - qui représentent plus de la moitié des deux milliards de crédits de la mission ainsi que 80% du programme 138 - avec, en particulier, par une mesure restrictive concernant les travailleurs indépendants.

En revanche, les crédits consacrés aux dispositifs de promotion de l'insertion et de la formation sont préservés.

### 1. Le soutien aux économies ultramarines

L'**action n° 1 « Soutien aux entreprises »** représente, en crédits de paiement comme en autorisations d'engagement, plus de 80 % des crédits du programme. Il s'agit principalement du remboursement par l'État à la Sécurité sociale du coût des exonérations spécifiques à l'outre-mer et des mesures de soutien aux entreprises.

La dotation budgétaire relative aux allègements de charges outre-mer s'élève, pour 2017, à 1,032 milliard d'euros en AE ou en CP et à **1,013 milliard d'euros** si on écarte les 19,9 millions d'euros en provenance de la mission Travail et emploi, correspondant aux exonérations de cotisations des employeurs de personnel de maison. La baisse des crédits atteint alors 8 % par rapport à 2016.

➤ Il convient ici de rappeler que l'analyse de ces crédits doit être replacée dans un contexte plus global et assez complexe, en tenant compte, depuis le lancement du Pacte de responsabilité, de l'**application simultanée de plusieurs mécanismes - généraux et ultramarins - visant à améliorer la compétitivité des entreprises en minimisant le coût du travail**, avec des canaux de financement différents.

Le **dispositif spécifique aux outre-mer** d'allègements de charges a été créé en 1994 et ensuite modifié à de nombreuses reprises, en 2000, 2003, 2007, 2008, 2009, 2013 et 2015. Sa base juridique est l'article L. 752-3-2 du code de la sécurité sociale. Les mesures introduites à cet article par la loi du 27 mai 2009 dite LODEOM visent à concentrer les allègements sur les bas et

---

moyens salaires ainsi que sur les entreprises de moins de 11 salariés quel que soit le secteur d'activité. Par ailleurs, des zones géographiques prioritaires sont plus particulièrement ciblées ainsi que onze secteurs exposés et présentant de forts potentiels.

S'agissant des **réaménagements** les plus notables, il convient d'abord de rappeler que l'article 130 de la loi de finances pour 2014 a amplifié le recentrage sur les plus bas salaires. Il a également pris en compte la création du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) :

- les entreprises non éligibles au CICE, qui sont peu nombreuses, continuent de bénéficier du régime antérieur d'allégement de cotisations ;

- les entreprises bénéficiant du CICE sont en revanche soumises à un régime d'exonération plus restrictif, avec des seuils resserrés sur les salaires les plus bas.

Parallèlement, le **Pacte de responsabilité**, visant à abaisser le coût du travail grâce au CICE et à des allègements supplémentaires de charges sociales, a fait l'objet d'une **déclinaison spécifique outre-mer** pour que le tissu économique ultramarin, constitué à plus de 90 % de très petites entreprises, puisse également bénéficier d'un « coup de pouce » supplémentaire. La loi de finances pour 2015 a ainsi porté à 7,5 % en 2015 puis à 9 % en 2016 - de la masse salariale éligible - le crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) pour les entreprises situées dans les départements d'outre-mer.

L'article 10 de la **loi de financement de la sécurité sociale pour 2016** s'est efforcée de maîtriser la dépense associée aux exonérations de charges patronales en outre-mer, non pas en diminuer ces aides pour l'ensemble des entreprises ultramarines mais en les recentrant, une nouvelle fois sur les bas et moyens salaires, avec une exonération totale de cotisations maintenue pour les rémunérations inférieures ou égales à **1,4 SMIC** et sur les entreprises des **secteurs particulièrement exposés à la concurrence** dont la situation ne devrait ainsi pas changer. Au total, pour les entreprises ultramarines de moins de onze salariés, l'exonération demeure totale jusqu'à 1,4 SMIC et dégressive jusqu'à 2,3 SMIC alors que dans le dispositif national, l'exonération totale cesse dès 1,1 SMIC. Pour les entreprises les plus exposées à la concurrence internationale, l'exonération totale est portée jusqu'à 1,7 SMIC (contre 1,6 SMIC auparavant) et le point de sortie du dispositif dégressif est repoussé à 3,5 SMIC (contre 3 SMIC auparavant).

Comme l'avait fait observer le Gouvernement, avec la multiplication des réformes, certains allègements généraux de droit commun deviennent paradoxalement plus favorables que les exonérations spécifiques prévues pour les outre-mer, et, par conséquent, la diminution de ces dernières est partiellement compensée.

➤ L'un des principaux facteurs de la baisse des crédits proposés pour cette action n° 1 en 2017 réside dans les **restrictions appliquées aux**

---

**dispositifs d'exonérations des travailleurs indépendants.** Votre rapporteur pour avis apporte ici des indications détaillées sur ce point car, le débat sous-jacent est un révélateur de la problématique d'ensemble des exonérations de charges.

Dans le droit en vigueur, introduit par la loi du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer puis étendu à Saint-Martin à Saint-Barthélemy et à Mayotte, les travailleurs indépendants non agricoles ultramarins bénéficient d'une **exonération totale de cotisations pendant deux ans**, à compter de la date de la création de l'activité, quel que soit le montant des revenus déclarés. Au-delà de cette phase de lancement, les cotisations sont calculées, pour la partie des revenus inférieure au plafond annuel de la sécurité sociale (PASS) de 36 616 euros, sur une **assiette égale à 50 % des revenus**. Au-delà de ce plafond, les cotisations sont dues pour la totalité du montant des revenus.

Le coût total de ce dispositif pour 2015 a été évalué à 142,8 millions d'euros pour **95 800 bénéficiaires**.

Cette année, le Gouvernement a proposé, à l'article 7 du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2017, de **resserrer ce régime d'exonération** spécifique octroyée sans condition de revenus. L'objectif est de limiter les effets d'aubaine bénéficiant à des activités générant des hauts revenus pour lesquelles le coût des prélèvements sociaux n'influerait que marginalement sur la compétitivité. De plus, l'étude d'impact du PLFSS indique que 30 % des entreprises cessent leur activité avant la fin de la troisième année, ce qui tend à montrer l'impact préjudiciable de la diminution brutale de l'avantage social à partir de la troisième année.

La réforme prévue à l'article 7 du PLFSS vise d'abord à limiter le bénéfice de l'exonération totale des cotisations aux indépendants dont les revenus sont inférieurs ou égaux à 2,5 PASS, soit 96 500 euros en 2016. Ensuite, il prévoit la dégressivité du dispositif : l'exonération et l'abattement seraient complets pour les revenus n'excédant pas 1,1 PASS et s'annuleraient à partir de 2,5 PASS. Enfin, pour lisser la diminution de l'avantage après la deuxième année, le texte retenu propose de majorer le taux d'abattement la troisième.

Ce régime plus sévère, adopté conforme par le Sénat dans sa séance du 15 novembre dernier, devrait permettre d'économiser 30 millions d'euros, le gain de 32 millions d'euros induit par le plafonnement et la dégressivité des exonérations se trouvant réduit de 2 millions d'euros par la hausse de l'abattement au titre de la troisième année d'activité.

Un tel « coup de rabet », même si on en comprend la logique, appelle deux principales observations. D'une part, il porte atteinte à la **simplicité et la stabilité du mécanisme applicable aux travailleurs indépendants**. D'autre part, il risque de freiner de nouvelles initiatives, avec

---

un statut de travailleur indépendant moins attractif, alors même que les outre-mer connaissent un chômage très élevé. **Le choix d'amoindrir les avantages accordés aux activités les plus rentables et les plus qualifiées correspond certes à une préoccupation de justice sociale mais elle ne favorise pas nécessairement l'essor économique des territoires ultramarins ni la nécessité d'attirer et de retenir l'excellence en outre-mer.**

➤ Il convient également de signaler que l'article 44 du projet de loi de finances pour 2017 prévoit d'augmenter le **taux du CICE** dans l'hexagone à 7 % contre 6 % aujourd'hui. Au cours des auditions, les opérateurs économiques ont fait observer que la logique de la réduction des écarts entre les outre-mer et l'hexagone devrait conduire à sur majorer le taux du crédit d'impôt compétitivité-emploi dans les DROM pour éviter une perte d'avantage comparatif pour les entreprises ultramarines.

➤ Plus globalement, votre rapporteur pour avis insiste à nouveau sur l'impact dans nos outre-mer du principe même de la **concentration des allègements sur les bas salaires**.

Certes, selon les modèles économétriques, **ce ciblage est le plus efficace à court terme pour favoriser les embauches**.

Cependant, **à plus long terme, il faut tenir compte des effets structurels de ce choix**. En effet, les employeurs ont tendance à proposer des embauches autour du SMIC, même aux jeunes ultramarins très diplômés et ceux-ci s'orientent alors souvent vers la fonction publique ou vers l'exil. Pour éviter que nos outre-mer perdent leurs élites, votre rapporteur pour avis préconise donc des allègements de charges moins concentrés sur les bas salaires.

**L'action 1 finance également d'autres dispositifs de soutien aux entreprises avec, en particulier, l'abaissement du coût du fret** à hauteur de 5,9 millions d'euros en AE et 8,6 millions d'euros en CP dans le projet de loi de finances pour 2017.

Instituée par l'article 24 de la LODEOM, l'aide au fret vise à améliorer la compétitivité des entreprises dans les départements d'outre-mer ainsi qu'à Saint Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Wallis-et-Futuna. Il s'agit de diminuer les prix à la consommation en abaissant le coût du transport des matières premières ou des produits importés de l'Union européenne. Elle concerne également les produits exportés vers l'Union européenne après un cycle de production dans les DOM ou dans ces collectivités, afin de compenser l'éloignement géographique.

Dans ce domaine, la principale avancée est prévue à l'article 18 du projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer qui

---

étendrait l'aide au fret aux échanges entre les collectivités ultramarines et avec leur environnement régional.

## **2. Le service militaire adapté et la formation professionnelle des ultramarins**

### **► Le service militaire adapté (SMA)**

L'action 2 du programme 138, prévoit, pour 2017, une diminution des crédits par rapport à 2016 : cela correspond cependant, d'une part, à une maîtrise des dépenses de fonctionnement (31,1 millions d'euros, soit - 7,4 %) et, d'autre part, à une baisse de 25% des crédits d'investissements à la suite de l'effort consenti les années précédentes pour atteindre l'objectif d'accueillir 6000 volontaires bénéficiaires en 2017, soit un doublement des effectifs par rapport à 2010.

Ces financements sont complétés en cours d'année par ceux des collectivités ultramarines et du Fonds social européen (FSE).

Rappelons que le **service militaire adapté** a été créé en 1961 : il s'agissait, à l'époque, de conjuguer les obligations du service national avec un besoin en formation professionnelle. Lors de la suspension de la conscription en 1996, le dispositif du SMA a été maintenu avec une inflexion de ses missions vers le développement économique et la protection civile.

Concrètement, le stage d'au moins six mois qui s'adresse aux jeunes ultramarins, garçons ou filles, âgés de dix-huit à vingt-six ans, comprend un mois de formation militaire, 800 heures de formation professionnelle dans l'une des cinquante filières existantes, une remise à niveau scolaire, la préparation et le passage du permis de conduire ainsi que de l'attestation de premiers secours et enfin des chantiers d'application. Grâce à ces derniers, le SMA participe à la mise en valeur des collectivités d'outre-mer et aux plans d'urgence et de secours en cas de catastrophe naturelle.

Plus de 125 000 jeunes sont passés par le SMA depuis sa création en 1961 avec des taux d'insertion avoisinant 80 % pour l'ensemble des jeunes incorporés. Votre rapporteur pour avis a suivi très attentivement l'état d'avancement de la montée en charge du SMA pour qu'il puisse atteindre, sans porter atteinte à la qualité des stages, l'objectif de 6 000 jeunes bénéficiaires en 2017. Le rythme de progression envisagé initialement n'a pas pu être suivi en raison des restrictions budgétaires ainsi que de retards liés aux opérations d'infrastructure. Cependant, en 2015, 5 764 volontaires ont bénéficié du SMA, parmi lesquels 63,1 % n'étaient titulaires d'aucun diplôme et 38,7 % étaient illettrés de niveau 1 ou 2. En outre, le taux d'insertion des volontaires stagiaires s'est maintenu autour de 75 %, malgré l'intégration massive de jeunes éloignés du marché du travail.

---

Au total, **le but sera atteint en 2017** avec, en particulier, la réalisation d'infrastructures d'accueil et la création de cursus ouverts aux jeunes diplômés en situation de chômage.

➤ **L'appui à la formation - mobilité**

Malgré les actions menées par les collectivités locales, l'offre de formation ne permet pas de couvrir localement les besoins des outre-mer et la formation hors du territoire ultramarin est donc une nécessité.

Dans un souci de rationalisation, l'ensemble des crédits dédiés à la formation professionnelle en mobilité des ultramarins a été regroupé, depuis la loi de finances pour 2015, au sein de la mission outre-mer, par transfert de crédits en provenance du ministère du travail en charge de la formation professionnelle.

L'action 2 finance l'**Agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM)**. Placé sous la tutelle du ministère chargé de l'outre-mer et du ministère chargé du budget, cet opérateur de l'État a pour mission essentielle d'améliorer l'employabilité et de favoriser l'insertion professionnelle des ultramarins à l'issue de leur formation. Le champ géographique d'intervention de LADOM couvre par principe les cinq départements d'outre-mer : la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, Mayotte et La Réunion. Il est étendu à Saint-Pierre-et-Miquelon et Saint-Barthélemy pour les élèves en mobilité. La gestion des aides pour les collectivités d'outre-mer et pour la Nouvelle-Calédonie est assurée par l'État ; pour ces territoires, LADOM n'intervient que comme prestataire

Afin de développer la politique nationale de continuité territoriale définie par la loi du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer, l'opérateur LADOM gère les trois grandes actions financées par l'État à travers le fonds de continuité territoriale :

- le « passeport pour la mobilité de la formation professionnelle » qui finance les dépenses de formation professionnelle en mobilité, lorsque la filière recherchée n'existe pas sur place ;

- le « passeport pour la mobilité des études », qui finance tout ou partie des titres de transport des étudiants et des lycéens de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Saint-Barthélemy contraints de suivre en Europe une formation non disponible sur place ;

- et l'aide à la continuité territoriale, qui finance une partie du titre de transport des résidents des départements et collectivités d'outre-mer, entre leur collectivité de résidence et l'hexagone.

Il convient de signaler que l'article 12 du projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer prévoit la création d'un nouveau dispositif, le « passeport pour la mobilité en stage professionnel ». Il porte sur le financement des titres de transport des élèves et étudiants

---

inscrits dans des filières professionnelles de leur académie qui sont conduits, dans le cadre de leur cursus, à effectuer un stage professionnel dans une autre académie.

Les **financements de LADOM prévus pour 2017 sont stables** par rapport à 2016 : ils atteignent au total 68,2 millions en AE comme en CP et proviennent de plusieurs canaux complémentaires :

- les crédits de l'action 2 du programme 138 « Emploi outre-mer », avec une dotation pour 2017 de 41,1 millions d'euros en AE et en CP ;

- et, une enveloppe centrée sur le volet transports provenant de l'action 3 « Continuité territoriale » du programme 123 « Conditions de vie outre-mer » de 27,1 millions d'euros en AE comme en CP, en retrait d'un million d'euros par rapport à 2016.

Par ailleurs, LADOM reçoit des subventions des régions et collectivités d'outre-mer ainsi que du Fonds social européen.

#### **C. LA HAUSSE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 123 : « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER »**

Prolongeant une hausse continue depuis 2012, avec des crédits de paiement qui sont passés de 628 millions d'euros en 2012 à 710,8 millions d'euros en PLF 2017, les **crédits du programme 123 proposés pour 2017 augmentent, à structure constante, de 6,3 % en AE et de 1,4 % en CP par rapport à 2016**, en particulier sous l'effet de la revalorisation de la dotation globale d'autonomie (DGA).

Comme son nom l'indique, le programme 123 a pour finalité d'améliorer les conditions de vie des populations outre-mer en facilitant leur accès au logement, à la santé et à l'éducation. L'Etat contribue ainsi, avec les collectivités territoriales, à l'aménagement des territoires ultramarins et à la mise en œuvre du principe de continuité territoriale.

La culture n'est pas oubliée puisque, pour 2017, l'action 4 de ce programme prévoit, à hauteur de 10 millions d'euros en AE et 1,5 millions d'euros en CP pour financer la **création, en Île-de-France, de la Cité des outre-mer**, conformément à l'engagement du Président de la République, afin de mettre en valeur l'histoire, la mémoire, la diversité et la richesse culturelles des outremer .

La justification de ces crédits rejoint la notion de réduction des écarts qui fonde le projet de loi sur l'égalité réelle. Rappelons ici que le produit intérieur brut moyen par ultramarin reste inférieur de près de 40 % à celui de l'Hexagone et que la proportion de bénéficiaires des minima sociaux est quatre fois plus élevée, avec 12 % de la population des quatre DOM initiaux contre 3 % en métropole en 2014.

### **1. La politique du logement ultramarin bénéficie du maintien pour 2017 de ses crédits mais la baisse de la construction appelle des mesures énergiques.**

Afin de mieux prendre en compte les particularités ultramarines, l'action de l'État dans le domaine du logement et de la résorption de l'habitat insalubre relève, depuis 1997, de la responsabilité du ministère des outre-mer. En effet, l'État finance la construction de logements, en particulier sociaux et la réhabilitation des logements insalubres.

Précisons que les crédits consacrés au logement qui sont ici examinés ne concernent que les DROM, puisque, dans les COM et en Nouvelle-Calédonie, le logement relève de la compétence des collectivités. Les politiques locales, dans l'ensemble des outre-mer, sont néanmoins soutenues à travers les contrats de développement (action 2 Aménagement du territoire) et par des dépenses fiscales.

➤ Dans les DOM les **besoins en logements sociaux** sont très importants pour des raisons démographiques et parce que la proportion des ménages à bas salaires est élevée. Par exemple, en Martinique, on recense aujourd'hui près de 11 550 demandes de logement social et, selon l'INSEE, il faudrait construire pour la période 2010-2040, 2 500 à 3 000 logements neufs par an. Or en moyenne depuis 2006, 489 logements sociaux ont été financés tandis que 403 ont été livrés par an.

De plus, le nombre de logements classés comme insalubres par l'État est d'environ 66 000 (entre 6000 et 10 000 pour la seule Martinique) et concerne plus de 150 000 personnes. Les cinq DOM à travers des situations différentes ont cependant en commun une urbanisation rapide et mal maîtrisée.

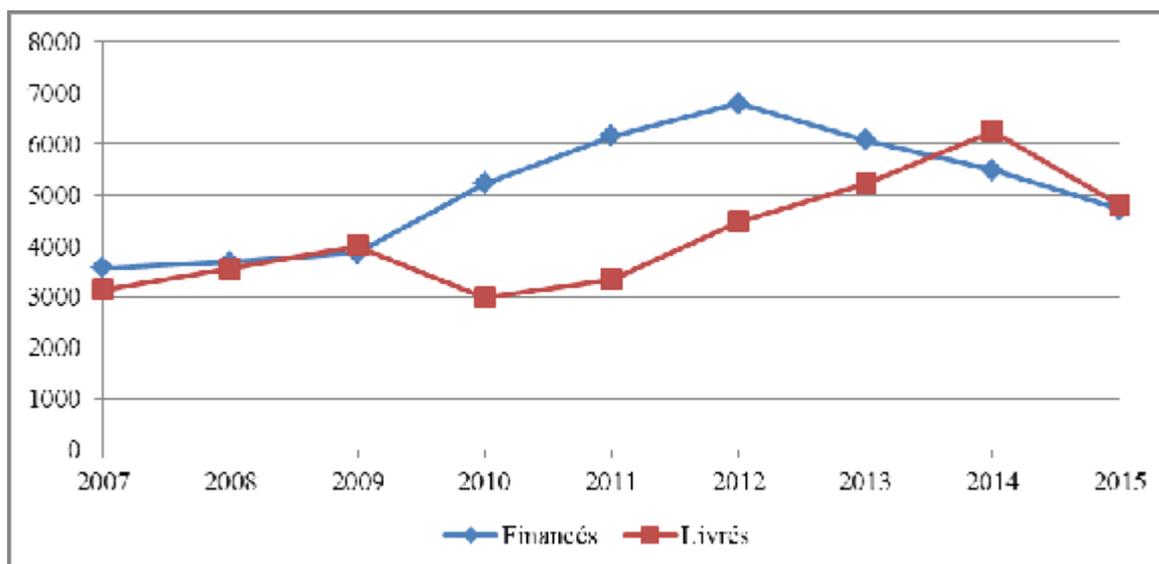
### Besoins en logements dans les départements d'outre-mer

DOM	Nombre de demandeurs de logements sociaux	Besoins par an en logements dont sociaux et en accession	Nombre de logements insalubres
Guadeloupe	10 179	Plus de 4 000 dont 1 875 logements sociaux	10 000
Martinique	11 550	2 200 à 2 900 par an dont 1 200 logements sociaux	6 000 à 10 000
Guyane	8 675	3 600 dont 1 950 logements sociaux et 200 en accession	10 815
La Réunion	29 295	8 262 dont 4 893 logements sociaux	16 235
Mayotte	3 000	2 700 logements dont 800 à 1 000 logements sociaux et 200 à 300 en accession	18 772
<b>Total DOM</b>	<b>62 699</b>	<b>21 500 logements neufs par an dont près de 11 500 logements sociaux et en accession</b>	<b>65 822</b>

Source : réponse au questionnaire budgétaire, ministère des outre-mer.

Or face à ces besoins, et comme s'en est inquiété le représentant de l'Union Sociale de l'Habitat au cours des auditions, les programmes de construction ont pris du retard, ce qui s'explique par plusieurs facteurs convergents : les difficultés de programmation des projets, la lourdeur des procédures administratives et la rareté du foncier. Votre rapporteur pour avis souligne également l'augmentation des coûts de construction.

Cette évolution très préoccupante se lit dans le graphique présenté ci-dessous, avec une baisse continue, depuis 2012, du nombre de logements sociaux ou très sociaux financés suivie, avec un effet retard, d'un déclin assez brutal depuis 2014 du nombre de logements livrés.



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

➤ Pour le financement de la politique du logement, la **ligne budgétaire unique (LBU)<sup>1</sup>, qui représente 29,5% des crédits du programme, a été sanctuarisée pour 2017** avec 233 millions d'euros en CP et 247 millions d'euros en AE. Elle permet de subventionner le logement locatif social et très social ainsi que la réhabilitation des logements existants. Elle finance également des prêts à taux zéro.

La **construction de logements locatifs sociaux constitue la priorité absolue**, ce qui comprend non seulement le logement locatif social (LLS) et très social (LLTS), mais aussi les logements spécifiques comme les établissements d'hébergement des personnes âgées dépendantes (EHPAD), les logements étudiants et l'hébergement d'urgence.

Rappelons qu'on distingue deux grandes catégories de logements sociaux suivant les prêts et subventions accordés aux organismes pour leur production : les PLAI - prêt locatif aidé d'intégration - destinés aux personnes en difficulté et les PLUS - prêt locatif à usage social - dont les loyers maximaux sont un peu supérieurs à ceux des PLAI.

Les logements PLS - prêt locatif social - correspondent, quant à eux, au logement dit intermédiaire destiné aux classes moyennes : ce ne sont pas *stricto sensu* des logements sociaux et le plafond de ressources exigé du locataire est supérieur de 30 % au plafond demandé pour un logement social classique.

<sup>1</sup> Antérieurement gérée par le ministère du logement, la ligne budgétaire unique (LBU) consacrée au logement ultramarin a été transférée en 1997 et 1998 au ministère de l'outre-mer, dans le souci d'assurer une visibilité accrue et une meilleure adaptation territoriale de la politique du logement.

S'agissant des raisons du retard en matière de construction de logement, les auditions effectuées par votre rapporteur pour avis conduisent à faire observer que la fixation d'objectifs chiffrés au plus haut niveau politique ne suffit pas car, sur le terrain, « le diable est dans les détails ». De nombreux obstacles juridiques et financiers se conjuguent avec des lenteurs de procédure mais le Gouvernement a pris un certain nombre de mesures pragmatiques qui font l'objet de développements ci-après dans la seconde partie du présent rapport.

## **2. La hausse des crédits consacrés à l'aménagement du territoire et le financement des contrats de plan avec l'État**

L'action n° 2 « Aménagement du territoire » soutient l'investissement public et l'action des collectivités territoriales.

La génération de contrats de plan État-régions (CPER) couvrant la période 2015-2020 vise à créer des emplois dans plusieurs domaines prioritaires comme l'amélioration des infrastructures ultramarines, la transition énergétique, l'innovation et la cohésion sociale, conformément aux objectifs définis par une circulaire du Premier ministre du 2 août 2013. Pour ces contrats 2015-2020, le montant de l'engagement de l'État s'établit à 865,9 millions d'euros, en nette augmentation par rapport à la génération précédente 2007-2014. Le programme 123 devrait contribuer à ce financement à hauteur de 341,6 millions d'euros sur l'ensemble de la période.

Pour sa part, la nouvelle génération de contrats de projets entre l'État et la Polynésie française bénéficie d'une enveloppe totale de 360 millions d'euros sur 6 ans, de 2015 à 2020, à parité entre l'État et le Pays. 22,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 25,5 millions d'euros en crédits de paiement sont prévus à ce titre pour 2016 contre respectivement 20 et 20,3 millions d'euros en 2015.

## **3. Les crédits en faveur de la continuité territoriale sont stabilisés mais leur niveau reste insuffisant.**

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

---

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

L'action n° 3 « Continuité territoriale » finance cette politique au moyen de plusieurs outils : l'**aide à la continuité territoriale** pour tous publics, le **passport mobilité études** pour les étudiants et les lycéens, et le **passport mobilité formation professionnelle** pour les personnes ayant un projet d'insertion professionnelle.

Il convient de rappeler qu'afin de contenir l'augmentation des dépenses, la loi de finances pour 2015 a resserré les critères d'éligibilité de l'aide à la continuité territoriale en instituant un délai d'au moins trois années entre le versement de deux aides et en divisant son montant par deux pour les foyers dont le quotient familial annuel est supérieur à 6 000 euros. En 2015, les crédits de cette action 3 ont ainsi baissé de 20 %.

**Pour 2017, avec 42 millions d'euros en crédits de paiement et en autorisations d'engagement, les dotations sont stabilisées par rapport à 2016.**

Votre rapporteur pour avis souligne l'importance du désenclavement des territoires ultramarins et note les avancées positives prévues par le projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer.

#### **4. L'action n° 6 « Collectivités territoriales » : une progression à structure constante, du soutien à la reconversion de l'économie polynésienne**

L'action n° 6 répond à trois objectifs : donner, tout d'abord, aux collectivités territoriales d'outre-mer les moyens de favoriser l'égal accès aux services publics locaux des ultramarin, répondre aux cas d'urgence dans les situations de catastrophes naturelle, et enfin de soutenir les actions de sécurité et de défense civiles.

**Pour 2017, 281 millions d'euros en crédits de paiement et de 300 millions d'euros en autorisations d'engagement, sont prévus. La progression de 50 % des dotations par rapport à 2016 résulte cependant pour l'essentiel du transfert entrant du financement de la construction des lycées de Nouvelle-Calédonie (27 millions d'euros) et de Mayotte (50 millions d'euros).**

La dotation globale d'autonomie au profit de la Polynésie française bénéficie, pour sa part, d'une augmentation nette de 10 millions d'euros, pour atteindre au total 90 millions d'euros, conformément à un engagement présidentiel. Au total, l'aide à la reconversion de l'économie polynésienne s'élève dans cette action à 142,5 millions d'euros en crédits de paiement.

---

## 5. L'action n° 7 « Insertion économique et coopération régionale »

Elle ne représente qu'un millions d'euros en crédits de paiement et en autorisations d'engagement, ce qui est trop peu, mais correspond à un objectif essentiel : **favoriser l'intégration et l'insertion économique des outre-mer dans leur environnement régional** et la présence de la France dans ces zones.

Financièrement, l'extension de l'aide au fret aux échanges entre collectivités ultramarines - alors qu'ils sont aujourd'hui centrés sur les échanges avec l'Union européenne - prévue par la loi de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer pourrait contribuer à soutenir cet objectif.

Dans le même sens, la proposition de loi relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération de l'outre-mer dans son environnement régional, dont la commission sénatoriale des lois préconise le vote conforme, sera examinée par le Sénat le 7 décembre prochain.

## 6. Une dotation accrue en faveur des infrastructures au travers du Fonds exceptionnel d'investissement.

Créé par l'article 31 de la loi pour le développement économique des outre-mer, le Fonds exceptionnel d'investissement (FEI) finance le plan de rattrapage en matière d'équipements publics outre-mer sous la forme d'une aide aux personnes publiques qui investissent pour le développement local et l'emploi. Il avait été prévu, en 2012, de porter les crédits de ce fonds à 500 millions d'euros au cours du quinquennat.

Concrètement, un appel à projets est lancé chaque année. Il permet aux collectivités publiques - communes, intercommunalités, conseils régionaux et départementaux - de proposer une liste d'opérations qu'ils souhaiteraient voir subventionnées, dans le domaine, par exemple, des opérations d'adduction d'eau potable, de gestion des déchets, de désenclavement et de création d'infrastructures numériques.

**Le projet de budget pour 2017, prévoit d'alimenter ce fonds à hauteur de 34,8 millions d'euros en crédits de paiement, soit 7,5 millions d'euros de plus qu'en 2016 avec une stabilisation à 40 millions d'euros des autorisations d'engagement.** L'accent pourra être mis, aux côtés du ministère des sports et des collectivités territoriales, sur l'amélioration des équipements sportifs outre-mer.

La hausse des crédits du fonds exceptionnel d'investissement (FEI), mérite d'être saluée, tout en constatant que l'objectif de doter le de 500 millions d'euros semble désormais difficile à atteindre. Votre rapporteur pour avis souligne que ces crédits ont un effet de levier considérable pour l'investissement dont nos outre-mer ont besoin.

---

## II. QUATRE MILLIARDS D'EUROS DE DEPENSES FISCALES : UN BESOIN DE STABILITÉ ET DE VISIBILITÉ POUR STIMULER L'INVESTISSEMENT OUTRE-MER.

Longtemps focalisées sur certaines dérives du passé, les critiques adressées aux dispositifs d'aide fiscale à l'investissement outre-mer sont peu à peu contrebalancées par des analyses plus globales et plus précises qui font apparaître trois réalités essentielles :

- tout d'abord, la dépense fiscale est, à moyen terme, largement restituée, sous forme de rentrées fiscales, par l'activité générée grâce aux investissements aidés ;

- ensuite, les entreprises ultramarines souffrent d'une insuffisance de fonds propres, d'un accès restreint au crédit et, dans le meilleur des cas, d'un coût du crédit supérieur à celui offert dans l'hexagone ;

- enfin, les abus ont été combattus par des ajustements successifs et un encadrement renforcé ; rappelons que depuis 2009, au moins une vingtaine de mesures restrictives ont été adoptées en matière d'aide fiscale à l'investissement.

Votre rapporteur pour avis souligne à nouveau que l'efficacité des dispositifs en vigueur repose désormais sur une exigence de stabilité des incitations fiscales et de simplification des procédures. Lorsque la complexité atteint un seuil trop élevé, la priorité est de permettre aux opérateurs de consacrer plus de temps à leur cœur de métier pour créer de l'activité et de l'emploi ultramarins.

### *A. LES DÉPENSES FISCALES : UN RÔLE MOTEUR MAIS UN CHIFFRAGE BUDGÉTAIRE DIFFICILE À ANTICIPER.*

Avec un montant estimé à quatre milliards d'euros pour 2017, les dépenses fiscales rattachées à la mission « outre-mer » représentent **le double des crédits budgétaires**.

Un tiers de la dépense fiscale réalisée dans les DOM est imputable à la **minoration des taux de TVA**. La fixation du taux normal à 8,5 % (au lieu de 20 % en métropole) et du taux réduit à 2,1 % (contre 5,5 % ou 10 %) permet de compenser l'effet sur les prix à la consommation de l'octroi de mer qui frappe importations et production locale mais constitue une source de financement essentielle pour les collectivités. En matière d'impôts indirects, les départements d'outre-mer bénéficient également de l'exclusion du champ d'application de la **taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques** (TICPE, qui correspond à l'ancienne Taxe intérieure

sur les produits pétroliers). Cette dépense fiscale a augmenté de plus de 50 % depuis 2014, ce qui résulte mécaniquement de la montée en charge de la composante carbone de la TICPE et explique l'essentiel de l'accroissement des dépenses fiscales de la mission depuis trois ans.

On peut regrouper dans un second ensemble les dépenses fiscales bénéficiant aux **ménages**, avec des mesures incitatives en faveur de l'investissement, en particulier locatif. Seule la dépense fiscale en faveur des particuliers visant à réduire l'impôt sur le revenu des contribuables ultramarins, évaluée à 380 millions pour 2016, n'entre pas dans ce cadre.

S'ajoute enfin le dispositif des **zones franches d'activités (ZFA)** créé par la loi du 27 mai 2009 pour le développement économique de l'outre-mer (LODEOM), qui permet d'alléger l'impôt sur les sociétés, la contribution économique territoriale et les taxes foncières des entreprises qui souscrivent des engagements précis en matière d'investissement et de formation.

Les principales dépenses fiscales sont détaillées dans le tableau ci-dessous. A l'évidence, le chiffrage qui approche 4 milliards d'euros pour 2017 est prévisionnel et comporte une marge d'incertitude notable puisqu'il est difficile de prévoir les effets de la réforme des dispositifs de défiscalisation et de la création des crédits d'impôt.

**Principales dépenses fiscales rattachées à la mission Outre-mer**  
(montants estimés en millions d'euros)

Programme	Dispositif	Chiffrage pour 2014	Chiffrage pour 2015	Chiffrage pour 2016	Chiffrage pour 2017
Programme 138 <i>Emploi Outre-mer</i>	Exonération de TVA de certains produits et matières premières dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de La	180	158	158	158
	Déductibilité de la TVA afférente à certains produits exonérés	100	100	100	100
	Abattement d'IS ou d'IR applicable aux bénéficiaires des entreprises provenant d'exploitations dans les DOM	88	87	70	60
	Exonération d'IS des bénéficiaires réinvestis dans l'entreprise pour les sociétés minières dans les DOM	0	0	0	0
	Exonération d'IS des bénéficiaires en cas de création d'activité nouvelle dans les DOM	0	0	0	0
	Imputation sur le revenu global des déficits non professionnels provenant de la location d'un hôtel dans les DOM ayant fait l'objet de travaux de rénovation	0	0	0	0
<b>Sous-Total Programme 138</b>		<b>368</b>	<b>345</b>	<b>328</b>	<b>318</b>

Programme	Dispositif	Chiffrage pour 2014	Chiffrage pour 2015	Chiffrage pour 2016	Chiffrage pour 2017
Programme 123 Conditions de vie Outre- mer	Taux de TVA réduit	1 330	1 300	1 300	1 300
	Exclusion des DOM du champ d'application de la TICPE	750	940	1 050	1 160
	Réduction pour les contribuables des DOM de la cotisation résultant du barème de l'IR	372	384	384	384
	Réduction d'IR au titre des investissements productifs (article 199 <i>undecies</i> B)	313	297	285	285
	Réduction d'IR au titre des investissements dans le secteur du logement (article 199)	222	180	140	140
	Réduction d'IR en faveur de l'investissement locatif (dispositif Scellier outre-mer)	19	19	19	19
	Réduction d'IR en faveur de l'investissement locatif dans le secteur intermédiaire (dispositif Scellier outre-mer)	11	10	10	10
	Réduction de 50 % des tarifs des droits d'enregistrement et de timbre en Guyane	7	4	4	4
	Exonération de TVA des transports maritimes dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion	2	1	1	1
	Réduction d'IR en faveur des résidents d'outre-mer au titre de la souscription de parts de fonds d'investissement de proximité	1	1	1	1
	Taux de TVA réduit applicable aux ventes de terrains à bâtir, aux constructions et ventes de logements neufs donnant lieu à défiscalisation	40	30	30	nc
	Crédit d'impôt en faveur des investissements dans le logement social (article 244 <i>quater</i> X)	-	-	18	nc
	Déduction d'assiette d'IS au titre des investissements productifs et du logement (articles 217 <i>undecies</i> et 217 <i>duodecies</i> )	170	140	100	nc
	Crédit d'impôt en faveur des investissements productifs (article 244 <i>quater</i> W)	-	-	23	nc
	Réduction d'IR au titre des investissements dans le logement social (199 <i>undecies</i> C)	284	202	225	nc
<b>Sous-Total Programme 123</b>	<b>3 521</b>	<b>3 508</b>	<b>3 590</b>	<b>3 670</b>	
<b>Total</b>	<b>3 889</b>	<b>3 853</b>	<b>3 918</b>	<b>3 988</b>	

Source : projet annuel de performances pour 2017.

Au total, on peut faire observer que ces dépenses représentent concrètement des investissements dans des entreprises du secteur productif ou dans l'habitat social : cela répond à des besoins essentiels pour les outre-mer.

Par ailleurs, les deux tiers du montant global des dépenses fiscales outre-mer correspondant à l'application de taux minorés de taxes sur la consommation sont très largement compensés par d'autres impôts à la consommation, prélevés au bénéfice des collectivités locales.

### ***B. DONNER UNE PRIORITÉ ABSOLUE À LA PRÉVISIBILITÉ DES INCITATIONS FISCALES ET AU RÉALISME DES PROCÉDURES***

Votre rapporteur pour avis suit attentivement les mesures tendant à limiter la complexité et, parfois, la lenteur excessive des procédures d'agrément, le but étant de garantir l'efficacité des contrôles tout en permettant aux opérateurs de mieux se concentrer sur leur cœur de métier : « Le temps, c'est de l'argent » et les opérateurs en perdent désormais trop, dans les outre-mer, à confectionner des dossiers, alors qu'ils souhaitent se consacrer à leur vocation principale.

Comme en témoignent les remontées de terrain, les difficultés relatives à la construction de logement ne sont pas seulement budgétaires mais tiennent aussi à des difficultés et lenteurs juridiques et administratives.

Rappelons par exemple, que selon les indications fournies par les opérateurs, jusqu'au milieu de l'année 2015, 2800 logements sociaux et très sociaux ont été bloqués à l'instruction pour dépassement du plafond d'intensité d'aide qui avait été révisé à la baisse par la Commission européenne. Pour sortir de cette situation inacceptable, la solution a consisté à sortir le secteur logement social du régime des aides à finalité régionale pour le faire entrer dans le cadre applicable aux compensations de service public, comme cela était d'ailleurs la norme dans l'hexagone.

On doit ainsi se féliciter que le Gouvernement, tout à fait conscient de ces risques d'enlisement des projets prenne les initiatives adéquates.

En ce qui concerne la loi de finances pour 2016, votre rapporteur avait souligné deux principales mesures utiles pour contrecarrer le fléchissement de la construction de logements. L'une a porté sur la suppression de l'obligation de présenter un permis de construire purgé de tout recours sera supprimée et l'autre a abrogé l'obligation minimale de financement par subvention publique de 5 % pour que les logements sociaux outre-mer puissent bénéficier de l'aide fiscale à l'investissement.

Par la suite, le 31 mai dernier, le Gouvernement, rappelant que les délais d'instruction sont encore trop longs et pénalisent sérieusement l'activité économique dans nos outre-mer avait annoncé qu'il serait proposé au législateur de supprimer l'agrément fiscal préalable pour les opérations de logement social conduites par les bailleurs sociaux. Compte tenu de l'urgence de relancer la construction, cette initiative a été introduite dans le projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique. L'article 166 du texte définitivement adopté par le Parlement<sup>1</sup> abroge l'exigence d'un agrément préalable en matière de crédit d'impôt accordé aux organismes de logement social qui construisent des logements sociaux dans les départements d'outre-mer (article 244 quater X du code général des impôts). En pratique, les dépenses éligibles seront donc calculées par l'organisme lui-même. La suppression de l'agrément délivré par les services du ministre chargé du budget ne supprime pas, bien entendu, les possibilités pour l'administration de procéder à un contrôle fiscal a posteriori.

---

<sup>1</sup> La loi n'étant pas encore publiée au moment de l'examen du présent rapport.



---

## TRAVAUX EN COMMISSION

**Réunie le mercredi 23 novembre 2016, la commission a examiné le rapport pour avis sur les crédits relatifs à l'Outre-mer du projet de la loi de finances pour 2016.**

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – L'ordre du jour de ce matin est consacré à l'examen de différents avis budgétaires de notre commission pour 2017. J'invite, en premier lieu, notre collègue M. Serge Larcher à nous présenter son avis sur la mission budgétaire Outre-mer.

**M. Serge Larcher, rapporteur pour avis de la mission budgétaire Outre-mer.** – Monsieur le Président, mes chers collègues, l'année dernière, notre commission a fait sienne mon approche qui constatait la préservation des crédits de la mission Outre-mer et préconisait une forme particulière d'offensive, à savoir la réduction de l'instabilité et de la complexité du cadre juridique et fiscal, pour dynamiser deux priorités : le logement et l'activité dans le secteur marchand.

Les évolutions en cours ne font que renforcer ma conviction : partout dans le monde, les très forts taux de chômage ébranlent la cohésion de nos sociétés et de nos démocraties. Avec un taux de chômage double de celui de l'hexagone et une production de logements qui décline, nos Outre-mer sont confrontés à des fondamentaux économiques auxquels ne résisteraient pas la plupart des territoires.

Face à cette situation, nous n'avons plus le choix : la voie de la facilité – j'allais dire du vaccin – budgétaire et de l'emploi public servant d'amortisseur appartiennent au passé et il faut armer les Outre-mer pour le combat économique. Les rapports officiels parlent de plus en plus de « développement endogène » : l'appellation est un peu technocratique mais l'idée va dans le bon sens. Comme l'a bien montré notre commission des affaires économiques, les réseaux de micro-entreprises, avec leur réactivité exceptionnelle, ont fait de l'Italie du Nord la deuxième puissance industrielle de l'Europe : il y a donc des alternatives au « modèle allemand » et contrairement à ce que l'on pense parfois, les entrepreneurs ultra marins ont beaucoup de potentiel – encore faut-il les retenir de s'expatrier.

J'en viens à l'évolution globale des crédits de la mission Outre-mer pour 2017. Sans prétendre avoir su lire dans le « marc de café » budgétaire, j'avais relevé l'année dernière que la baisse des autorisations d'engagement était un signal assez inquiétant pour l'avenir. Le projet de loi de finances pour 2017 me donne un peu raison, puisqu'à structure constante les crédits baissent de 2,2 % en autorisations d'engagement et de 3,9 % en crédits de paiement.

Certes, la présentation qui figure dans les documents comptables est plus flatteuse puisqu'elle affiche une hausse. En réalité, et le Gouvernement ne l'a pas caché, cela correspond à des transferts de crédits assez importants en provenance de l'enveloppe consacrée à l'enseignement et à la mission Travail et Emploi.

Je ferai trois remarques pour commenter cette baisse et la replacer dans son contexte : tout d'abord, nos Outre-mer participent à l'effort de rigueur, mais, vaille que vaille, le seuil symbolique des deux milliards d'euros est préservé et on note des avancées nouvelles pour 2017. Il faut ensuite rappeler que, dans sa structure, ce budget est composé - à plus de la 50 % - de remboursements à la Sécurité sociale en contrepartie des exonérations de cotisations accordées aux entreprises ultramarines. Mécaniquement, si l'emploi régresse légèrement, et si les paramètres de calcul restent inchangés, les exonérations diminuent. C'est donc un budget qui est très dépendant de la conjoncture. Enfin, aujourd'hui, les regards se tournent surtout vers le débat parlementaire consacré au projet de loi sur l'égalité réelle outre-mer où des mesures substantielles ont été introduites en première lecture à l'Assemblée nationale, avec l'appui du Gouvernement pour surmonter le couperet de l'article 40. Dans ce contexte, le présent budget a relativement moins d'importance que les autres années et cela ressort clairement des auditions.

Je vous livre à présent mon analyse des deux programmes de la mission « Outre-mer ». Pour 2017, les crédits du programme 138 en faveur de l'emploi ultramarin sont, globalement en baisse de plus de 6 % par rapport à 2016 et même de plus de 8% à périmètre constant. Je rappelle que ce programme a pour finalité d'encourager la création d'emplois et la compétitivité des entreprises ultramarines. On ne rappellera jamais assez que l'éloignement géographique, l'insularité, l'étroitesse des marchés et les risques naturels sont des handicaps importants qu'il faut compenser. Les voisins des territoires ultramarins sont également de redoutables concurrents économiques avec, dans le domaine agricole, des coûts salariaux souvent de 15 à 20 fois moindres. De plus, comme l'illustre la proposition de résolution européenne sur l'inadaptation des normes agricoles et de la politique commerciale européenne que nous venons d'adopter, hier soir, à l'unanimité, les entreprises ultramarines sont soumises à des normes et des exigences de certification similaires à celles de l'hexagone. Je présente à ce sujet mes félicitations à notre collègue Michel Magras, Président de la Délégation sénatoriale pour l'Outre-mer qui a permis l'adoption par le Sénat de ce texte.

Cette mission budgétaire vise donc à permettre aux Outre-mer de s'adapter au triple espace auquel ils appartiennent : l'espace national, leur environnement géographique immédiat ainsi que l'espace européen pour les DOM.

---

L'action 1 du programme porte sur la compensation des exonérations de charges sociales spécifiques aux Outre-mer. La dotation budgétaire s'élève, pour 2017, à un peu plus d'un milliards d'euros, en baisse de 8 % par rapport à 2016. Cela s'explique essentiellement par un recentrage des exonérations sociales avec, en particulier, une mesure restrictive concernant les travailleurs indépendants.

Je m'arrête un instant sur ce dispositif car c'est un révélateur de la problématique d'ensemble des exonérations de charges. Dans le droit en vigueur, introduit par la loi du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'Outre-mer, les travailleurs indépendants non agricoles ultramarins bénéficient d'une exonération totale de cotisations pendant deux ans, à compter de la date de la création de l'activité, quel que soit le montant des revenus déclarés. Au-delà de cette phase de lancement, les cotisations sont calculées, pour la partie des revenus inférieure au plafond annuel de la sécurité sociale (PASS) soit 36 616 euros, sur une assiette égale à 50 % des revenus. Le coût total de ce dispositif pour 2015 a été évalué à 142,8 millions d'euros pour 95 800 bénéficiaires.

Le Gouvernement a proposé à l'article 7 du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2017 de resserrer ce régime d'exonération spécifique octroyée sans condition de revenus. Il justifie cette mesure par l'objectif de limiter les effets d'aubaine bénéficiant à des activités générant des hauts revenus. Effectivement, l'étude d'impact du PLFSS indique que 30 % des entreprises cessent leur activité avant la fin de la troisième année, en raison de la diminution brutale de l'avantage social à partir de cette année-là.

La solution proposée à l'article 7 du PLFSS, et adoptée conforme par le Sénat le 15 novembre, consiste d'abord à limiter le bénéfice de l'exonération totale des cotisations et à prévoir la dégressivité du dispositif en majorant l'avantage consenti la troisième année.

Un tel « coup de rabet », même si on en comprend la logique, appelle deux principales observations qui ont, à mon sens, une portée générale. D'une part, il porte atteinte à la simplicité et la stabilité du mécanisme applicable aux travailleurs indépendants. D'autre part, il risque de freiner de nouvelles initiatives, avec un statut de travailleur indépendant moins attractif, alors même que les Outre-mer connaissent un chômage très élevé. Le choix d'amoindrir les avantages accordés aux activités les plus rentables et les plus qualifiées correspond certes à une préoccupation de justice sociale mais elle ne favorise pas nécessairement l'essor économique des territoires ultramarins ni la nécessité d'attirer et de retenir l'excellence en Outre-mer. Nous ne sommes pas ainsi en mesure de proposer aux jeunes très diplômés des emplois correspondant à leur niveau de qualification.

Cela m'amène à évoquer le débat sur le principe de la concentration des allègements sur les bas salaires. Certes, selon les modèles

---

économétriques, ce ciblage est le plus efficace à court terme pour favoriser les embauches. Cependant, à plus long terme, il faut tenir compte des effets structurels de ce choix. En effet, les employeurs ont tendance à proposer des embauches autour du SMIC, même aux jeunes ultramarins très diplômés et ceux-ci s'orientent alors souvent vers la fonction publique ou vers l'exil. Pour éviter que nos Outre-mer perdent leurs élites, je préconise des allègements de charges moins concentrés sur les bas salaires.

L'action 1 finance également l'abaissement du coût du fret à hauteur de 8,6 millions d'euros en crédits de paiement dans le projet de loi de finances pour 2017. Il s'agit de diminuer les prix à la consommation en abaissant le coût du transport des matières premières ou des produits importés de l'Union européenne.

Dans ce domaine, la principale avancée est prévue à l'article 18 du projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle Outre-mer qui étendrait l'aide au fret aux échanges entre les collectivités ultramarines et avec leur environnement régional, afin d'assurer la meilleure intégration des Outre-mer dans leur zone géographique.

Une meilleure insertion économique des Outre-mer dans leur zone économique proche est un défi essentiel à relever et cela nécessite un perfectionnement des outils juridiques. Celui-ci est prévu par la proposition de loi relative à l'action extérieure des collectivités territoriales : la commission des lois en préconise le vote conforme, et le texte sera examiné cet après-midi par le Sénat.

Économiquement, je fais observer qu'on ne prend pas assez en considération ces enjeux régionaux : par exemple, en matière agricole, nos propositions de résolution insistent à juste titre sur la concurrence déloyale faite aux exportations de produits ultramarins vers l'Union européenne. Mais, sur le terrain, on constate également que les produits des pays tiers envahissent les rayons des grandes surfaces situés dans les Outre-mer, ce qui met en grande difficulté les producteurs locaux et notre agriculture vivrière.

J'en termine avec l'action 1 qui, en baisse globale, préserve cependant les crédits consacrés aux dispositifs de promotion de l'insertion et de la formation.

L'action 2 du programme 138 finance principalement le service militaire adapté (SMA), c'est-à-dire un stage d'au moins six mois qui s'adresse aux jeunes ultramarins, garçons et filles, âgés de dix-huit à vingt-six ans, et comprend un mois de formation militaire ainsi que 800 heures de formation professionnelle. Le succès de cette formule - 80% de taux d'insertion - a conduit, depuis 2009, à viser le doublement des effectifs pour les porter à 6000 en 2017. Le but sera atteint en avec la réalisation d'infrastructures d'accueil et la création de cursus ouverts aux jeunes diplômés en situation de chômage. On peut s'en féliciter et je me demande s'il ne faudrait pas s'inspirer de ce dispositif pour l'étendre à l'Hexagone.

J'en viens au programme 123 « Conditions de vie Outre-mer » qui sont en hausse globale.

Le point le plus inquiétant est le secteur du logement. Certes, pour 2017, les crédits de l'action n° 1 ont été sanctuarisés à 233 millions d'euros de CP et 247 millions d'AE. Cependant, la baisse de la construction appelle des mesures énergiques.

Le logement reste, en effet, une des principales difficultés de la vie quotidienne des ultramarins. Concrètement, en Martinique, on recense aujourd'hui près de 11 550 demandes de logement social et, selon l'INSEE, il faudrait construire pour la période 2010-2040, 2 500 à 3 000 logements neufs par an. Or en moyenne depuis 2006, 489 logements sociaux ont été financés tandis que 403 ont été livrés par an.

Comme s'en est inquiété le représentant de l'Union Sociale de l'Habitat au cours des auditions, les programmes de construction ont pris du retard, ce qui s'explique par plusieurs facteurs convergents : les difficultés de programmation des projets, la lourdeur des procédures administratives et la rareté du foncier. J'insiste également sur l'augmentation des coûts de construction.

Cette évolution très préoccupante se lit dans les graphiques, avec une baisse continue, depuis 2012, du nombre de logements sociaux ou très sociaux financés suivie, avec un effet retard, d'un déclin assez brutal depuis 2014 du nombre de logements livrés.

Seule une mobilisation énergique peut permettre de remplir les objectifs fixés par le plan « Logement Outre-mer » signé le 26 mars 2015, qui vise 10 000 logements sociaux neufs ou réhabilités par an. Il convient de mentionner que l'article 3 ter du projet de loi égalité réelle outre-mer adopté par les députés porte à 150 000 ce chiffre, en incluant l'effort de construction à réaliser dans la zone pacifique, et vise à l'inscrire dans la loi.

Par ailleurs, l'action n° 9 « Appui à l'accès aux financements bancaires » de ce programme 123 prévoit une nette hausse des crédits d'engagement. Cette hausse des autorisations d'engagement a vocation, selon le Gouvernement, à renforcer l'appui au secteur public en favorisant la réalisation de projets structurants pour le développement, notamment économique, des territoires ultramarins. Elle permettra, en particulier, la mise en place, en 2017, d'un prêt à taux zéro pour les projets des acteurs publics favorisant le développement des énergies renouvelables et de la lutte contre les effets du changement climatique dans les collectivités d'Outre-mer. Je rappelle qu'à l'exception de la Guyane, nos territoires sont menacés par la montée des eaux.

J'en termine en soulignant le maintien des crédits du Fonds exceptionnel d'investissement (FEI) à un niveau suffisant pour qu'il continue à remplir ses missions en matière de financement d'investissements publics structurants. Certes, l'objectif que le Président de la République avait fixé de

---

voir ce fonds doté de 500 millions d'euros d'ici 2017 ne sera vraisemblablement pas atteint, mais le FEI aura tout de même accumulé, en 2017, 230 millions d'euros en AE et 214 millions d'euros en CP. Je souligne que ces crédits ont un effet de levier considérable pour l'investissement et ils favorisent l'offensive économique dont nos Outre-mer ont besoin.

En conclusion, ce budget s'efforce d'optimiser la dépense publique en ciblant des priorités et des actions dont l'efficacité est prouvée. La culture n'est pas oubliée puisque le présent budget prévoit 10 millions d'euros en engagements et 1,5 millions d'euros en crédits de paiement pour financer la création, en Île-de-France, de la Cité des Outre-mer, pour mettre en valeur leur histoire et leur diversité.

Par ailleurs, le projet de loi sur l'égalité réelle outre-mer est porteur d'espoir et contient des avancées notables : j'espère que le Sénat pourra imprimer une marque positive sur ce texte qui permettra de contrebalancer largement le déclin des crédits prévus pour 2017. Pour ces raisons, je vous propose d'émettre un avis favorable à leur adoption.

**M. Jean-Claude Lenoir, président** – Merci Monsieur le Rapporteur pour votre présentation. Je passe tout d'abord la parole à notre collègue Michel Magras, président de la Délégation sénatoriale à l'Outre-mer.

**M. Michel Magras.** – Je tiens à féliciter notre rapporteur pour le rapport qu'il vient de nous présenter. Il faut rappeler que la mission Outre-mer dispose de leviers d'action spécifiques et, en même temps, son équilibre, voire sa légère augmentation, peut résulter de transferts de crédits en provenance d'autres missions car les territoires ultramarins sont concernés par l'ensemble des missions budgétaires. Par conséquent, on peut assez facilement, au moyen de jeux d'écritures, nous donner l'illusion d'une croissance des crédits à moyens réels constants. Certes, le budget de l'Outre-mer dépend de la conjoncture et nous prenons notre part à la rigueur. Nous nous préparons, en début d'année 2017, à débattre de la loi sur l'égalité réelle outre-mer et je regrette que ce budget n'ait pas suffisamment anticipé certaines de ses dispositions. Cette loi ne pourra être uniquement déclarative et induira nécessairement un coût financier. Or, si le budget 2017 ne prévoit dès à présent pas les financements nécessaires à sa mise en œuvre, cette loi ne pourra être opérationnelle qu'à partir de 2018, ce qui me paraît un non-sens.

Il est faux de considérer les Outre-mer comme des collectivités qui sollicitent des fonds publics pour exister. Celles-ci entendent au contraire se développer par elles-mêmes et atteindre le même niveau de revenu que celui de la France métropolitaine. Depuis des années nos initiatives vont dans ce sens. Nous demandons à l'Europe et à la Nation de nous accompagner dans cette démarche, et pas seulement au niveau financier. C'est d'ailleurs bien souvent dans le PLFSS que sont traités les principaux enjeux financiers portant sur les allègements de charges. A ce sujet, je me contenterai ici de

mentionner la différence entre le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) dont les entreprises bénéficient *a posteriori* et les allègements de charges qui interviennent en amont de l'emploi : il y a là un débat important.

Enfin, il est vrai que les Outre-mer ont besoin d'une certaine liberté d'action dans leur espace régional. La proposition de loi présentée par notre collègue député Serge Letchimy, dont nous débattons cet après-midi, va dans ce sens. Personnellement, je voterai en sa faveur car elle se limite à donner aux départements ultramarins des compétences qui sont déjà celles des collectivités. Ainsi, avec l'adoption de ce texte, la Martinique ne disposera pas de plus de compétences que Saint-Barthélemy dans la zone des Caraïbes, avec une nuance près : la Martinique et la Guadeloupe appartiennent à l'espace européen, ce qui a des conséquences notables en matière de commerce international. Dès qu'une marchandise pénètre sur leur territoire, elle entre dans l'Union européenne, ce qui n'est pas sans susciter certaines difficultés d'ordre douanier notamment.

En définitive, je voterai en faveur du rapport présenté par notre collègue et de la proposition de loi qui nous sera soumise cet après-midi.

**Mme Delphine Bataille.** – Je veux remercier, à mon tour, notre collègue Serge Larcher, pour son rapport et sa présentation. Je note que le budget qu'il nous présente est globalement préservé, comme en témoigne le maintien de ses dispositifs les plus importants consacrés à l'emploi, à la jeunesse, au logement et au soutien de l'activité économique. Le mécanisme d'exonération sociale pour les salariés est maintenu en ciblant davantage les petites et très petites entreprises qui sont largement majoritaires dans les Outre-mer. Cela contribue à favoriser l'emploi, mais il reste beaucoup à faire puisque le taux de chômage demeure bien supérieur à celui de la Métropole, en dépit de la baisse récemment enregistrée.

Parmi les autres enjeux d'avenir, je relève que les projets de développement des énergies renouvelables et d'adaptation au changement climatique, notamment dans les collectivités du Pacifique, sont accompagnés par la création d'un équivalent au Fonds vert. En outre, dans le cadre du plan logement Outre-mer 2015-2020, l'État s'est engagé à produire 10 000 logements sociaux neufs ou réhabilités. Malgré les fonds consacrés à ces opérations, il semble que des retards de livraison aient été enregistrés. Quelle en est la raison ?

Le budget du service militaire adapté, qui garantit des perspectives à la jeunesse avec un taux de sortie positive de plus de 70 %, est préservé et il devrait atteindre l'objectif cette année de 6.000 jeunes par an. Ce dispositif qui a prouvé son efficacité dans la lutte contre le chômage, vous semble-t-il adaptable dans l'hexagone, en particulier dans nos territoires qui connaissent les plus forts taux de chômage ?

---

Enfin, ce budget comporte-t-il, selon vous, les moyens nécessaires au financement des mesures prévues par le projet de loi pour l'égalité réelle outre-mer ?

**M. Joël Labbé.** – Notre débat d'hier soir en séance publique sur la résolution européenne portant sur l'agriculture ultramarine était très intéressant. A ce sujet je continue à m'interroger sur le bien-fondé de l'appellation de région ultrapériphérique (RUP) et vous invite, mes chers collègues, à réfléchir sur le risque de stigmatisation qu'il contient.

Je reviens également sur les enjeux de la recherche fondamentale : l'agriculture ultramarine présente des spécificités distinctes de celle de l'hexagone, ne serait-ce qu'en raison de ses espèces et ses ravageurs distincts. A-t-on doté la recherche en agronomie de suffisamment de moyens pour favoriser une agro-écologie adaptée aux Outre-mer ? D'ailleurs, hier soir on a également évoqué le jardin créole nourricier : un travail extraordinairement important me paraît devoir être conduit à ce sujet. Tendre vers l'autonomie alimentaire des îles est un objectif essentiel et les moyens alloués à la recherche fondamentale doivent y contribuer.

À propos des produits que l'on appelle pudiquement « phytopharmaceutiques » - c'est-à-dire, en clair, les pesticides - utilisés en Outre-mer, je souligne l'existence d'alternatives qui ne sont pas assez mises en avant. Les substances de bio-contrôle peuvent aussi lutter efficacement contre les ravageurs ainsi que les préparations naturelles peu préoccupantes (PNPP).

Je me réjouis par ailleurs de l'effort en matière de financement des logements sociaux qui répond à une réelle nécessité. Enfin, compte tenu des conditions climatiques qui prévalent Outre-mer, les énergies renouvelables, comme l'éolien ou le photovoltaïque, ne peuvent qu'y trouver un formidable terrain d'expérimentation et de mise en œuvre.

**M. Michel Magras.** – Juste un mot pour lever le doute exprimé par notre collègue Joël Labbé sur l'appellation RUP. Je rappelle qu'on distingue désormais les départements d'Outre-mer et les collectivités d'Outre-mer : les autres termes ont disparu. Le statut de RUP est, quant à lui, européen : les « régions ultrapériphériques » font partie intégrante de l'Union mais elles sont éloignées géographiquement du continent européen, ce qui justifie l'usage du terme ultrapériphérique. Il faut également articuler le statut national et le statut européen des territoires. Ainsi, tout département d'Outre-mer dispose du statut européen de région ultrapériphérique. La collectivité de Saint-Martin est également dans la catégorie des RUP tandis que celle de Saint-Barthélemy a le statut de pays et territoire d'Outre-mer (PTOM), c'est-à-dire qu'elle est associée à l'Europe. Pour les PTOM, les directives européennes ne s'appliquent que si la France en a décidé ainsi, dans le cadre de sa transposition, et après avoir recueilli leur accord. Ces distinctions peuvent vous paraître compliquées, mais ceux qui vivent en

outré-mer sont nécessairement amenés à prendre en compte un cadre juridique le mieux adapté possible.

La principale difficulté, quant aux régions ultrapériphériques de l'Europe, provient de leur répartition à travers le monde. Toute marchandise entrant dans une région ultrapériphérique est censée se trouver sur le territoire européen : c'est certes géographiquement aberrant, mais c'est une réalité juridique. On aurait pu évoquer à ce sujet la situation de la Guadeloupe qui figure au rang de premier exportateur de Champagne vers les Caraïbes, car elle bénéficie d'un régime très bas de taxes. C'est loin d'être le seul cas et ce sont là nos spécificités !

**M. Serge Larcher.** – Je remercie notre collègue Michel Magras d'avoir répondu à la question concernant les RUP. Je rebondirai sur ce qui vient d'être dit sur la Guadeloupe : ce territoire réexporte du Champagne vers ses îles voisines mais c'est le Vermouth qui est la boisson de fête préférée de ses habitants. Ne nous méprenons pas sur l'interprétation des statistiques qui pourraient faire croire à une importante consommation de Champagne en Guadeloupe. Par ailleurs, il ne faut pas attacher trop d'importance aux acronymes. La Martinique est à la fois un département d'Outre-mer, département français d'Amérique, une région ultrapériphérique pour l'Europe. Ces termes ne sont qu'administratifs. Je suis pour ma part martiniquais, caribéen, français, européen et également citoyen du monde...

Presque tous les Martiniquais ont un jardin créole, et ceux qui ne peuvent pas le cultiver sur la terre ferme le font sur leur balcon. Une telle pratique est profondément ancrée : chacun souhaite s'alimenter avec ses propres produits. L'agriculture vivrière concerne ceux qui disposent d'un peu plus de superficie cultivable et vendent ensuite leurs produits sur les marchés locaux : cela concerne une grande diversité de produits. Seuls des engrais naturels y sont employés et l'usage des pesticides est inexistant. En ce qui concerne les grandes cultures de banane et de canne à sucre, nous avons vécu une période, aujourd'hui révolue, marquée par l'utilisation du chlordécone dans le cadre de la Communauté caribéenne (CARICOM). Depuis lors, toutes les parcelles sur les territoires de la Martinique et de la Guadeloupe où ce produit phytosanitaire a été utilisé ont été recensées. Par mesure de sécurité, sur le marché local, il est possible d'assurer la traçabilité des produits vendus et force est ainsi de constater que le consommateur est bien protégé.

Je précise également que la culture de la canne à sucre en Martinique et à la Guadeloupe, qui est en AOC, n'utilise pas de pesticides. En outre, comme nous l'avons évoqué lors du débat d'hier, seuls deux produits et sept traitements sont autorisés pour la banane. Nous nous acheminons donc vers la production bio de la canne à sucre, du rhum et de la banane avec une montée en gamme et un positionnement sur un marché de niche. La concurrence avec les grands producteurs de l'Amérique latine comme United

---

Food, nous oblige à améliorer nos productions de haut niveau. La banane française et européenne est ainsi soucieuse des droits de l'homme et de la protection de l'environnement. Nous sommes également attachés à veiller à la propreté des cultures et des terrains sur lesquels nos bananes sont cultivées, quand bien même le fruit, planté sur une terre polluée, n'est pas atteint. Une telle démarche de propreté des sols se retrouve également dans la production florale. Un travail important est réalisé localement et les gens sont conscients de la nécessité de bannir le chlordécone des cultures. Je signale qu'aujourd'hui, de nombreux documents attestent de la montée du cancer de la prostate chez les hommes et l'on s'interroge sur l'usage des pesticides comme possible source d'une telle mortalité. Il ne faut pas s'arrêter aux rumeurs et étudier sérieusement la question en se demandant pourquoi ce cancer est la première cause de mortalité à la fois chez les Noirs américains comme aux Antilles.

En réponse à une autre question soulevée par Joël Labbé, de nombreuses recherches sont conduites en Martinique sur les variétés et les espèces. N'oublions pas qu'en zone tropicale humide les conditions climatiques sont très différentes de l'Europe continentale.

Les Ultramarins ont à cœur de produire des produits de qualité et nous attendons que l'Hexagone se comporte comme l'Espagne qui consomme d'abord les produits des Canaries, à l'instar de leur banane locale qui bénéficie d'un prix constant toute l'année. C'est là un comportement citoyen dont nous ferions bien de nous inspirer.

J'en reviens à l'analyse budgétaire stricto sensu. Les crédits alloués au outre-mer l'État ne se limitent pas aux deux milliards d'euros du budget que nous examinons. En totalisant l'ensemble des missions on atteint quinze milliards et le document « orange » de politique transversale retrace cet effort de l'État.

Le projet de loi sur l'égalité réelle outre-mer est bienvenu mais, ne nous privons pas de le dire sur le ton de la plaisanterie, il arrive un peu tard car je rappelle que nous sommes départements français depuis soixante-dix ans et la départementalisation était le résultat d'un combat pour l'égalité. Les Caribéens se sont d'abord battus pour la liberté en brisant le joug de l'esclavage et il nous a fallu attendre longtemps pour obtenir l'égalité de droit.

**M. Marc Daunis.** – Il y a la fraternité également !

**M. Serge Larcher.** – La fraternité, nous l'avons pratiquée durant les deux guerres mondiales ! Reste que les mesures prévues dans ce texte sur l'égalité réelle ne sont pas financées et je suggère qu'un collectif budgétaire vienne rapidement combler cette lacune..

S'agissant de la création d'activité, nous créons en outre-mer un nombre record de micro-entreprises : encore faut-il encourager leur développement et leurs chances de survie. C'est pourquoi les gouvernements

---

successifs ont porté leur effort sur des dispositifs d'exonérations de charges : de telles mesures, quand elles sont limitées dans le temps, peuvent générer des effets d'aubaine, mais elles contribuent à dynamiser l'emploi local.

Le logement social, qui a bien du mal à répondre à des besoins très importants est financé d'une part par la ligne budgétaire et unique (LBU) qui est sanctuarisée et, d'autre part, par le crédit ainsi que la défiscalisation. Cette dernière, quel que soit le Gouvernement en place, représente, pour l'État, une sorte de « saut sans filet », puisqu'il ne connaît pas à l'avance le montant de la dépense fiscale. Bercy, en ralentissant les procédures d'agrément freine les programmes de logement social et le Premier ministre lui-même a décidé de supprimer l'agrément préalable pour le logement social : cette mesure est trop récente pour qu'on puisse en mesurer les effets. J'ajoute que le foncier viabilisé disponible est rare et cher. Son prix s'est envolé au moment des premières mesures de défiscalisation décidées lors de la première cohabitation entre 1986 et 1988. L'indivision est également un sérieux problème qui résulte de la non-liquidation des héritages : j'ai proposé à ce sujet la création d'un Groupement d'intérêt public (GIP) calqué sur ce qui est en vigueur en Corse, mais j'attends toujours, quatre ans après le vote de cette mesure, son décret d'application... Les « dents creuses » que l'on retrouve dans de nombreux faubourgs en Martinique témoignent de ces difficultés successorales qui peuvent être accrues lorsque les bénéficiaires sont dispersés à travers le monde.

J'en termine en disant un mot sur le service militaire adapté (SMA) qui est une sorte de service civique. Après un mois passé à recevoir les codes de la vie dans un environnement militaire, les jeunes y apprennent un métier et trouvent, à près de 80%, un emploi. C'est un dispositif dont on doit saluer l'efficacité.

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Nous allons nous prononcer sur ces crédits : notre rapporteur pour avis et le Président de la Délégation sénatoriale pour l'Outre-mer suggèrent un avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission outre-mer.



---

## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

### Mardi 25 octobre 2016 :

- *Fédération des entreprises des outre-mer (FEDOM) :*  
**MM. Jean-Pierre Philibert**, président, et **Laurent Renouf**, responsable des affaires économiques, et *Mme Samia Badat-Karam*, secrétaire générale ;

- *Union sociale pour l'habitat (USH) :* **M. Mahieddine Hedli**, directeur à l'outre-mer ;

- *Fédération nationale des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (FNSAFER) :* **M. Emmanuel Hyst**, président, et **Mme Sabine Agofroy**, chargée des relations publiques, affaires européennes et internationales.

### Jeudi 27 octobre 2016 :

- *Ministère de l'outre-mer :* **MM. Jean-Bernard Nilam**, directeur adjoint de cabinet, **François Clouet**, conseiller en charge du logement, de la transition énergétique, du développement durable et du transport, et **Pierre Dupuy**, conseiller parlementaire, et **Mme Corinne Minot**, sous-directrice à la sous-direction de l'évaluation de la prospective et de la dépense.