

N° 111

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 novembre 2017

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 2018, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME IV

OUTRE-MER

Par Mme Nassimah DINDAR,

Sénatrice

(1) Cette commission est composée de : M. Alain Milon, *président* ; M. Jean-Marie Vanlerenberghe, *rapporteur général* ; MM. René-Paul Savary, Gérard Dériot, Mme Colette Giudicelli, M. Yves Daudigny, Mmes Michelle Meunier, Elisabeth Doineau, MM. Michel Amiel, Guillaume Arnell, Mme Laurence Cohen, M. Daniel Chasseing, *vice-présidents* ; M. Michel Forissier, Mmes Pascale Gruny, Corinne Imbert, Corinne Féret, M. Olivier Henno, *secrétaires* ; M. Stéphane Artano, Mmes Martine Berthet, Christine Bonfanti-Dossat, MM. Bernard Bonne, Jean-Noël Cardoux, Mmes Annie Delmont-Koropoulis, Catherine Deroche, Chantal Deseyne, Nassimah Dindar, Catherine Fournier, Frédérique Gerbaud, M. Bruno Gilles, Mmes Nadine Grelet-Certenais, Jocelyne Guidez, Véronique Guillotin, Victoire Jasmin, M. Bernard Jomier, Mme Florence Lassarade, M. Martin Lévrier, Mmes Marie-Noëlle Lienemann, Monique Lubin, Viviane Malet, Brigitte Micouleau, MM. Jean-Marie Mizzon, Jean-Marie Morisset, Philippe Mouiller, Mmes Frédérique Puissat, Laurence Rossignol, Patricia Schillinger, M. Jean Sol, Mme Claudine Thomas, M. Jean-Louis Tourenne, Mme Sabine Van Heghe, M. Dominique Watrin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 235, 264 *rect.*, 266 *rect.*, 273 à 278, 345 et T.A. 33

Sénat : 107, 108 à 110 et 112 à 114 (2017-2018)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....	5
AVANT-PROPOS	7
EXPOSÉ GÉNÉRAL	11
I. FACE À DES ATTENTES TOUJOURS IMPORTANTES, UN BUDGET DE TRANSITION SANS PARTICULIÈRE AMBITION	11
A. PLUSIEURS TERRITOIRES D'OUTRE-MER CONSTITUENT DE VÉRITABLES POUDRIÈRES.....	11
1. <i>Un écart de développement persistant entre l'hexagone et les outre-mer</i>	<i>11</i>
2. <i>Des indicateurs dégradés sur l'ensemble des sujets intéressant la commission des affaires sociales.....</i>	<i>12</i>
a) <i>Une « double peine » sanitaire.....</i>	<i>12</i>
b) <i>L'emploi en panne.....</i>	<i>14</i>
c) <i>Des niveaux de vie très éloignés de ceux de l'hexagone.....</i>	<i>15</i>
B. FACE À CES DIFFICULTÉS, UN QUASI STATU QUO BUDGÉTAIRE	16
1. <i>La confirmation d'une stabilisation des crédits de la mission au-dessus de deux milliards d'euros</i>	<i>16</i>
2. <i>Une évolution contrastée des différentes actions de la mission</i>	<i>18</i>
3. <i>Une maquette budgétaire difficilement lisible dans le cadre du débat parlementaire</i>	<i>20</i>
4. <i>Une projection prématurée de la participation attendue des outre-mer à l'effort de réduction des dépenses publiques</i>	<i>21</i>
5. <i>La dépense fiscale continue de constituer le premier outil de la politique de l'État en faveur des territoires ultramarins</i>	<i>22</i>
II. UN RETOUR À LA HAUSSE EN TROMPE-L'OEIL DES CREDITS DU PROGRAMME « EMPLOI OUTRE-MER »	25
1. <i>La première croissance programmée du soutien aux entreprises depuis 2013.....</i>	<i>26</i>
a) <i>Le mouvement de réduction progressive des exonérations de cotisations sociales bénéficiant aux entreprises ultramarines a entraîné une diminution de crédits de l'ordre de 200 millions d'euros depuis 2013.....</i>	<i>26</i>
b) <i>Après le renforcement de l'aide au fret dans le cadre de la loi « Erom », une réduction difficilement compréhensible du niveau des crédits concourant aux autres mesures en faveur des entreprises</i>	<i>29</i>
2. <i>Une situation d'attente pour les crédits dédiés à la formation professionnelle</i>	<i>30</i>
a) <i>Après l'atteinte en 2017 de l'objectif « SMA 6000 », un budget de transition pour le service militaire adapté</i>	<i>30</i>
b) <i>La confirmation d'un recul inquiétant du dispositif de formation professionnelle en mobilité</i>	<i>32</i>
c) <i>Stabilité des autres crédits relatifs à la formation professionnelle</i>	<i>33</i>
III. LE PROGRAMME « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER » : UNE INADEQUATION ENTRE LES OBJECTIFS ET LES MOYENS DEDIES AU LOGEMENT, DES INTERROGATIONS SUR LE PERIMETRE DES CREDITS DEDIES A L'ACTION SANITAIRE ET SOCIALE	35
1. <i>Les crédits de l'action « Logement » : une sous-exécution préoccupante au cours des dernières années, une diminution inquiétante du niveau des autorisations d'engagement.....</i>	<i>36</i>
2. <i>Un effondrement des crédits dédiés à la culture, à la jeunesse et au sport, mais une augmentation notable des crédits dédiés à l'action sanitaire et sociale.....</i>	<i>40</i>
EXAMEN EN COMMISSION.....	43
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	51

LES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Réunie le mercredi 29 novembre 2017 sous la présidence de M. Alain Milon, président, la commission a examiné le rapport pour avis de Mme Nassimah Dindar sur les crédits de la mission « Outre-mer » du projet de loi de finances pour 2018.

Pour 2018, les crédits de cette mission s'élèveront à 2,1 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et **2,07 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**, soit respectivement une diminution de près de 1 % et une quasi stabilité, à périmètre courant, par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2017. Cette évolution globale recouvre cependant plusieurs mesures de périmètre, dont résulte au total, à périmètre constant, une évolution de l'ordre de + 3,4 % en AE et **+ 3,7 % en CP**.

En raison de l'ouverture des Assises de l'outre-mer en octobre dernier et de la révision programmée des exonérations de cotisations sociales bénéficiant aux entreprises ultramarines à l'automne prochain, le présent budget ne peut être analysé que comme un **budget de transition**. S'il ne préjuge donc en rien des priorités qui seront retenues par la nouvelle majorité présidentielle pour les outre-mer, et se borne pour l'essentiel à reconduire les dispositifs déjà existants, votre commission a relevé que **la stabilisation des crédits spécifiquement destinés à l'outre-mer au-dessus du seuil symbolique de 2 milliards d'euros constituait malgré tout un signal positif** en ce début de quinquennat.

Votre commission a cependant relevé **le caractère difficilement lisible des montants proposés pour la présente mission et de leur évolution par rapport aux années précédentes**. Cette confusion résulte à la fois de l'architecture budgétaire de la loi de finances, dont il résulte que la majorité des dispositifs en faveur de l'outre-mer ne sont pas retracés dans le cadre de la présente mission, et des différentes mesures de périmètre intervenant chaque année.

Après plusieurs années de baisse importante du fait des réformes successives des exonérations de cotisations sociales bénéficiant aux entreprises ultramarines, l'année 2018 sera marquée par un **retour à la hausse des crédits dédiés au soutien aux entreprises**. Cette augmentation ponctuelle ne doit cependant pas faire oublier la **perte de plus de 200 millions d'euros de crédits sur ce périmètre entre 2013 et 2016**. Votre commission souligne que toute nouvelle réforme d'ampleur devra faire l'objet d'une évaluation préalable et d'une concertation approfondie dans le cadre des Assises de l'outre-mer, dans le but de mettre en place un dispositif plus stable dans le temps.

Votre commission s'est par ailleurs **alarmée de la baisse des crédits dédiés au logement (- 20 millions d'euros en AE)**, qui paraît difficilement compatible avec la « priorité au logement » affichée par le Gouvernement, mais surtout avec les objectifs définis à l'article 3 de la loi Erom.

Elle s'est enfin étonnée de constater **la chute spectaculaire des crédits destinés au financement de diverses subventions dans le domaine de la culture, de la jeunesse et des sports**, qui sont près de dix fois inférieurs à ceux prévus en 2017. Elle a également rappelé que les crédits destinés au financement d'actions diverses dans le domaine sanitaire et social, quoique nettement insuffisants, sont indispensables au soutien des actions conduites dans ce domaine par les acteurs associatifs, et que leur évolution d'une année sur l'autre mériterait davantage de prévisibilité.

Mesdames, Messieurs,

L'année écoulée a été riche en actualités, parfois dramatiques, pour les outre-mer. L'ouragan Irma a dévasté les îles de de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy. La Guyane a été secouée par un mouvement social d'une ampleur et d'une longueur remarquables, qui a donné lieu à des émeutes qui n'étaient pas sans rappeler celles de 2009. L'adoption de loi dite « Erom »¹ a largement mobilisé les acteurs ultramarins et hexagonaux. La campagne présidentielle a donné l'occasion aux différents candidats de se rendre sur place et d'afficher leur vision pour ces territoires.

Ces événements ont au moins eu le mérite d'attirer l'attention de nos concitoyens sur la diversité et les réalités des outre-mer, encore trop souvent méconnus. Les difficultés économiques et sociales de Saint-Martin et de la Guyane ont ainsi été largement mises en évidence. Le déplacement de la ministre des solidarités et de la santé dans l'Océan Indien a par ailleurs jeté une lumière crue sur la situation sanitaire particulièrement dramatique de Mayotte. Enfin, l'incendie du CHU de Pointe-à-Pitre, qui a nécessité des transferts en urgence dans les établissements martiniquais et la mise en place d'un hôpital de campagne, est venu rappeler la permanence d'un enjeu lié aux infrastructures hospitalières sur ces territoires.

Si l'on ne peut que se réjouir de voir la situation humaine, sociale, économique et sanitaire des outre-mer devenir peu à peu plus présente dans le débat public, la plus grande vigilance s'impose cependant quant aux évolutions annoncées pour le prochain quinquennat. Alors même que la loi Erom n'a pas encore produit tous ses effets, de nouveaux chantiers d'ampleur sont en effet d'ores et déjà annoncés – à tel point qu'on peut craindre que cette loi de programmation ne connaisse une obsolescence accélérée, et ne demeure à l'état de simple loi programmatique.

¹ 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.

Huit ans après les États généraux de 2009, dont nombre de constats et de propositions restent d'actualité, le Gouvernement a en effet ouvert de nouvelles Assises de l'outre-mer ; il s'agit d'établir pour le printemps prochain un « livre bleu des outre-mer » qui servira de base aux prochaines réformes. De nombreuses mesures ont par ailleurs été annoncées à l'occasion des déplacements gouvernementaux en Guyane et à Mayotte. Une remise à plat du système d'exonérations sociales et fiscales bénéficiant aux outre-mer serait en outre en préparation.

Dans ce contexte, le présent budget, qui ne porte pas de mesures particulièrement marquantes dans le champ de compétence de la commission des affaires sociales, ne peut constituer qu'un budget de transition. Il comprend des mesures symboliquement positives, comme la stabilisation des crédits de la mission au-dessus de deux milliards d'euros, ou la reconduction des crédits et des objectifs du service militaire adapté (SMA). Il comporte également des décisions plus problématiques, notamment s'agissant de la baisse des investissements en matière de logement.

Si, dans ces conditions, rien ne s'oppose à ce que la commission donne un avis favorable à l'adoption de ces crédits qui ne traduisent qu'un *statu quo* budgétaire, cet avis est donné sans guère d'enthousiasme. Les réserves sont grandes, en effet, sur la manque d'ambition affichée sur des enjeux aussi cruciaux que l'emploi, le logement, la santé, la jeunesse, le développement durable, ou encore l'adaptation des normes aux réalités de nos territoires. Il nous appartiendra dès lors de suivre avec attention, dans le cadre des prochains textes financiers, la traduction budgétaire des mesures annoncées ou en préparation, et surtout de celles qui seront prises –du moins nous l'espérons– à l'issue des Assises de l'outre-mer.

Il importe surtout et avant tout de créer les conditions d'un changement de regard sur nos territoires ultramarins. Bien souvent, ce qui nous est présenté comme des « spécificités » ultramarines n'est en réalité qu'une version plus concentrée des réalités traversées par certains territoires ou départements hexagonaux.

D'une manière plus générale, les outre-mer peuvent, à plusieurs égards, être considérés comme le laboratoire du monde qui vient : particulièrement exposés au défi migratoire, au changement climatique, à la transition écologique, à l'effondrement de la biodiversité et au renforcement des risques environnementaux (séismes, volcanisme, cyclones, inondations), ils traversent chacune de ces crises avec d'autant plus de heurts qu'ils font par ailleurs face à des difficultés socio-économiques importantes. De ce point de vue, les outre-mer n'ont besoin de rien d'autre que de voir enfin définie la politique de leur géographie, qui suppose une adaptation des normes nationales aux réalités locales.

Très divers dans leurs difficultés comme dans leurs atouts, les outre-mer pourraient ainsi constituer un formidable terreau d'expérimentation pour les défis que rencontreront demain d'autres territoires, à l'échelle de la France hexagonale comme à celle du monde – à condition cependant de nous en donner les moyens, notamment en matière de recherche et d'emploi.

Il semble au total que, avant même la conclusion des Assises, le diagnostic soit déjà bien connu, et les leviers d'action comme les freins à leur mise en œuvre largement identifiés. Reste donc à développer une réelle volonté politique sur l'ensemble de ces aspects, afin d'aborder ces enjeux avec davantage d'audace et d'ambition, et de faire enfin des outre-mer les territoires d'expérimentation et d'innovation qu'ils pourraient et devraient devenir.

I. FACE À DES ATTENTES TOUJOURS IMPORTANTES, UN BUDGET DE TRANSITION SANS PARTICULIÈRE AMBITION

A. PLUSIEURS TERRITOIRES D'OUTRE-MER CONSTITUENT DE VÉRITABLES POUDRIÈRES

1. Un écart de développement persistant entre l'hexagone et les outre-mer

L'année écoulée a cruellement remis en lumière les difficultés économiques, sanitaires et sociales rencontrées par la plupart des territoires ultramarins. Entre la fin de l'année 2016 et le début de l'année 2017, la Guyane a été secouée par un mouvement social d'une ampleur et d'une longueur inédites depuis les émeutes de 2009. Le passage de l'ouragan Irma à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy et les difficultés sociales et sécuritaires qui s'en sont suivies ont mis en évidence les fragilités de ces collectivités. L'île de Mayotte a également traversé plusieurs épisodes de forte contestation sociale au cours de la période récente.

Ces événements exceptionnels ne doivent pas faire oublier que **l'ensemble des territoires ultramarins sont confrontés à des difficultés socio-économiques pour partie structurelles**. L'intitulé même de la loi de programmation « relative à l'égalité *réelle* outre-mer » reconnaissait d'ailleurs indirectement l'existence d'un écart significatif entre les conditions de vie hexagonales et celles de la plupart des outre-mer, qui devient de plus en plus intolérable à mesure que le temps passe et que les tentatives de réformes se succèdent.

L'exposé des motifs du texte indiquait ainsi que, « *plus de soixante-dix ans après la loi du 19 mars 1946¹, l'égalité avec l'hexagone demeure, pour nombre des 2,75 millions de Français vivant outre-mer, une réalité parfois encore bien trop lointaine. En effet, en dépit des politiques publiques volontaristes menées par l'Etat et les collectivités territoriales des outre-mer, les écarts de niveaux de vie constatés entre les outre-mer et la France hexagonale restent considérables et affectent l'égalité des droits économiques et sociaux et des opportunités économiques que la République, par la solidarité nationale, doit garantir à tous les citoyens français* ».

¹ Loi n° 46-451 du 19 mars 1946 tendant au classement comme départements français de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Réunion et de la Guyane française.

La délégation sénatoriale à l'outre-mer ne disait pas autre chose en mettant en évidence, dans un rapport de juin 2014¹, la situation d'un « *rattrapage en panne* » dans les territoires ultramarins. Cette étude relevait même que le mouvement de résorption des inégalités avec l'hexagone présentait un inquiétant ralentissement sur certains sujets spécifiques, comme la mortalité périnatale et infantile.

Toute la complexité de la situation réside dans le fait que, alors que ces territoires font figure d'« îlots de prospérité » dans leur environnement régional, leur niveau de vie demeure « *sensiblement inférieur* » à celui de l'hexagone.

Au total, et malgré des situations très contrastées, l'écart de développement entre la France métropolitaine et les outre-mer continue de s'établir à 20 ans en moyenne, et atteint jusqu'à 28 ans pour la Polynésie française.

2. Des indicateurs dégradés sur l'ensemble des sujets intéressant la commission des affaires sociales

a) Une « double peine » sanitaire

C'est tout d'abord dans le champ sanitaire que de très fortes difficultés sont constatées, ainsi que l'ont mis en évidence les récents travaux de notre commission sur la situation sanitaire des populations de l'Océan Indien².

De ce point de vue, les territoires ultramarins sont frappés par **une double peine** : tandis que les « maladies du siècle » que sont les maladies chroniques, notamment cardiovasculaires, s'y développent extrêmement rapidement sous l'effet de l'évolution de l'alimentation et du mode de vie traditionnels, certains territoires restent touchés par des maladies que l'on aurait pu penser éradiquées de longue date sur le sol français.

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

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

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

Sur le plan épidémiologique, **les maladies chroniques sont « en explosion »** à La Réunion, avec un taux de prévalence du diabète (10 %) double de celui constaté en métropole. **Mayotte connaît, quant à elle, une situation « d'urgence sanitaire » persistante, dans un contexte de déstabilisation plus générale résultant de l'immigration massive** en provenance des Comores. La fièvre typhoïde et la lèpre y sont en effet toujours présentes, de même que certaines pathologies résultant de la malnutrition (comme le béribéri), tandis que le surpoids et les pathologies chroniques associées connaissent une progression galopante.

Face à cette alarmante situation, **les standards de prise en charge sont encore très éloignés des normes hexagonales**, du fait principalement du manque de praticiens. Ainsi, dans les maternités périphériques du centre hospitalier mahorais (CHM), les accouchements se font le plus souvent sans présence d'un médecin obstétricien.

- D'une manière plus générale, la Cour des comptes, dans son étude de 2014, soulignait que les territoires ultramarins dans leur ensemble **cumulent les difficultés, avec des risques sanitaires spécifiques importants dans un contexte socio-économique dégradé.**

Elle relevait en particulier la présence d'agents infectieux spécifiques et de maladies émergentes (épidémies de chikungunya et de zika), de pathologies rares ou peu fréquentes dans l'hexagone (leptospirose, résurgence de la tuberculose et des hépatites), la prévalence des maladies chroniques (en particulier le diabète et l'hypertension artérielle, associés à la prévalence du surpoids et de l'obésité, mais aussi le sida) et enfin certains risques environnementaux (chlordécone aux Antilles, notamment).

Elle rappelait cependant que les différents territoires ultramarins présentent, du point de vue sanitaire, **une situation très contrastée**. Tandis que La Réunion et les Antilles sont dans une « *dynamique de convergence* » avec l'hexagone, la Guyane et Mayotte font face à des « *retards importants* ».

- L'ensemble des territoires ultramarins continuent par ailleurs d'afficher **une surmortalité marquée autour de la grosseur**, qui demeure particulièrement alarmante en dépit de la légère baisse constatée au cours de la période récente.

Alors que le taux de mortalité infantile s'établit à 3,5 ‰ en France métropolitaine, il atteint 6 ‰ en Martinique, 6,6 ‰ à La Réunion, 7,9 ‰ à Mayotte, 8,3 ‰ en Guadeloupe et 8,8 ‰ en Guyane.

Votre rapporteure pour avis ne peut dès lors que regretter que les travaux du comité national d'experts sur la mortalité maternelle ne comportent pas de volets spécifiquement dédiés à la situation des territoires ultramarins.

La situation demeure en outre alarmante s'agissant de la prévalence du syndrome d'alcoolisation fœtale (SAF) dans les territoires d'outre-mer, dont votre rapporteure rappelle qu'il constitue la première cause de handicap non génétique chez l'enfant, mais aussi la première cause de troubles neurocognitifs évitable. Interrogée sur ce point par votre rapporteure, la DGOM a indiqué qu'un projet de modification des obligations relatives à l'étiquetage des boissons alcoolisées faisait actuellement l'objet de travaux au sein du ministère des solidarités et de la santé, dans le but d'améliorer la lisibilité du logo de prévention sanitaire à destination des femmes enceintes.

b) L'emploi en panne

- Les difficultés économiques rencontrées par les territoires ultramarins se traduisent ensuite par **la permanence de taux de chômage extrêmement élevés dans les Dom**, en dépit d'un sensible recul dans plusieurs Dom historiques au cours des deux dernières années.

Selon l'enquête emploi pour l'année 2016, les taux de chômage constatés dans les Dom¹ atteignent en effet **plus du double de celui relevé dans l'hexagone** (10,1 %). Ils s'élèvent ainsi à 23,8 % en Guadeloupe, 17,6 % en Martinique, 23,3 % en Guyane, 22,4 % à La Réunion et 27,1 % à Mayotte.

Ces taux annuels masquent cependant **une évolution contrastée selon les territoires** : ainsi, en Guadeloupe et à La Réunion, le niveau du chômage a baissé en un an² respectivement de - 2,7³ et - 0,7 points, tandis qu'il est resté stable en Martinique et à Mayotte, et qu'il a augmenté de 0,8 point en Guyane.

La Réunion, qui était auparavant le département le plus touché par le chômage, présente désormais un taux inférieur à celui de la Guadeloupe, de la Guyane et de Mayotte.

Votre rapporteure pour avis **s'inquiète plus particulièrement du niveau du chômage des jeunes**, qui représente également bien souvent le double de la moyenne nationale (24,6 % en 2016⁴). Si une évolution nettement positive a pu être relevée depuis 2015, les jeunes ultramarins demeurent bien trop nombreux à ne disposer d'aucune réelle perspective d'avenir : 46,7 % (soit - 8,5 point par rapport à 2015) des 15-24 ans sont ainsi au chômage en Guadeloupe, 44,4 % en Martinique (soit - 2,7 points), 43,5 % en Guyane (soit - 3 points), 44 % à La Réunion (- 8,4 points) et 44,5 % à Mayotte (- 2,7 points).

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

² Ces chiffres, transmis à votre rapporteure pour avis dans les réponses au questionnaire budgétaire, sont donnés par référence à la fin du mois de juin 2017, pour les demandeurs d'emploi de catégorie A.

³ Cette baisse représente une diminution de 600 chômeurs.

⁴ Chiffre hors Mayotte.

Elle relève par ailleurs la forte dépendance des marchés de l'emploi ultramarin au secteur public. Le nombre de personnes travaillant dans la fonction publique représente 33 % de l'emploi total en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion, 41 % en Guyane et 44 % à Mayotte.

- La situation est très différente, et beaucoup plus contrastée, dans les autres territoires ultramarins.

Alors que **Saint-Martin affiche le taux de chômage le plus élevé de France** (33 % en 2013¹, contre 9 % à Sint Marteen), **Saint-Pierre-et-Miquelon connaît une situation de quasi plein emploi**. Le chômage est également très faible à Saint-Barthélemy (4,3 % en 2012), tandis qu'il atteint 14,6 % en 2015 en Nouvelle-Calédonie et 21,8 % en Polynésie française en 2012.

Enfin, du fait de l'absence de dispositif d'indemnisation du chômage à Wallis-et-Futuna, son ampleur est difficile à estimer sur le territoire. Il a cependant été évalué à 8,8 % de la population active à l'occasion du recensement du 22 juillet 2013.

c) Des niveaux de vie très éloignés de ceux de l'hexagone

- Les **niveaux de richesse par habitant** constituent un autre indicateur très révélateur des écarts qui continuent de se creuser entre la France hexagonale et les outre-mer.

Les écarts sont particulièrement sensibles dans les Drom. Alors que le PIB par habitant mesuré dans l'hexagone en 2014 était de 32 307 euros, il n'était que de 17 534 euros à La Réunion, 8 103 et 8 900 euros en Guadeloupe et en Martinique, 4 076 euros en Guyane, et 1 936 euros à Mayotte.

S'agissant des Com, cet indicateur s'échelonne de 10 148 euros à Wallis-et-Futuna, 14 700 euros à Saint-Martin et 15 755 euros en Nouvelle-Calédonie, à 28 327 euros à Saint-Pierre-et-Miquelon, 29 783 euros pour la Polynésie française, et même 35 700 euros pour Saint-Barthélemy.

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

Pour l'ensemble des prestations, on comptait en 2015 70,2 % d'allocataires dans l'ensemble des Drom, contre 42,9 % dans l'hexagone.

¹ Selon les informations transmises à votre rapporteure pour avis dans les réponses au questionnaire budgétaire, ce chiffre pourrait cependant être surestimé : « malgré l'absence de statistiques officielles, il apparaît qu'une fraction très importante de l'activité économique saint-martinoise pourrait être réalisée de manière informelle compte tenu de l'existence probable de pratiques telles que la dissimulation d'activité, de salariés, la fausse sous-traitance ou la dissimulation d'heures supplémentaires.

S'agissant plus particulièrement du RSA, les Drom, qui ne comptent que 2,8 % du total de la population nationale, représentaient 10 % de ses bénéficiaires à la même date. Les allocataires du RSA socle représentent 18,5 % de la population âgée de 15 à 64 ans en Guadeloupe, 16 % en Martinique, 14 % en Guyane, 18 % à La Réunion et 5 % à Mayotte¹, contre 4,3 % dans l'hexagone.

B. FACE À CES DIFFICULTÉS, UN QUASI STATU QUO BUDGÉTAIRE

Le budget soumis cette année à l'examen du Parlement apparaît à plusieurs titres comme un **budget de transition**.

Le Gouvernement s'est en effet engagé à s'appuyer, pour la détermination des priorités des prochains projets de lois de finances comme pour un éventuel nouveau cycle de réformes, sur les constats et propositions qui ressortiront du « **livre bleu** » **qui sera produit à l'issue des Assises de l'outre-mer ouvertes le 4 octobre dernier**.

En outre, les dispositifs d'exonérations de cotisations sociales, qui représentent plus de la moitié des crédits de la présente mission, devraient faire l'objet d'un réexamen à l'automne prochain.

1. La confirmation d'une stabilisation des crédits de la mission au-dessus de deux milliards d'euros

Si le présent budget ne préjuge donc en rien des priorités qui seront retenues par la nouvelle majorité présidentielle pour les outre-mer, et se borne pour l'essentiel à reconduire les dispositifs déjà existants, votre rapporteure pour avis relève avec satisfaction la confirmation d'une **stabilisation des crédits spécifiquement destinés à l'outre-mer au-dessus du seuil symbolique de 2 milliards d'euros**.

- En 2018, les crédits de la mission « Outre-mer » devaient ainsi s'élever à **2,1 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 2,07 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**, soit respectivement **une diminution de près de 1 % et une quasi stabilité, à périmètre courant, par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2017**.

¹ Le dispositif est encore en cours de déploiement à Mayotte, où il a été lancé en janvier 2012. La montée en charge du RSA s'est avérée beaucoup plus lente que prévue, en raison notamment des difficultés administratives rencontrées par la population, du caractère restrictif de la condition de résidence continue de 15 ans sur le territoire pour les étrangers en situation régulière, et du faible montant initialement prévu pour cette prestation (25 % du barème national, soit 119 euros pour une personne seule).

Évolution prévue des crédits de la mission Outre-mer entre 2017 et 2018

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2017	PLF 2018	Évolution	LFI 2017	PLF 2018	Évolution
Mission « Outre-mer »	2 125	2 105	-0,9 %	2 067	2 068	0,1 %
Programme 138 Emploi outre-mer	1 276	1 329	4,2 %	1 279	1 334	4,3 %
Programme 123 Conditions de vie outre-mer	849	776	-8,6 %	788	735	-6,7 %

Source : Projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2018

Selon le Gouvernement, cette évolution budgétaire correspondrait en réalité à une progression globale de 4,4 % des crédits de paiement de la mission à structure constante, ce qui traduirait la priorité accordée à l'outre-mer par le Gouvernement dans le contexte de maîtrise des dépenses de l'État.

La prise en compte des diverses opérations de transferts réalisées, au cours de l'exercice 2017, du programme 123 vers la mission « Enseignement scolaire »¹ fait en tout état de cause apparaître, à **périmètre constant, une hausse de 72,6 millions d'euros en AE (soit + 3,4 % par rapport à 2017) et de 85,1 millions en CP (soit + 3,7 %).**

- Votre rapporteure pour avis rappelle que les crédits de la mission « Outre-mer », après avoir connu une augmentation significative de près de 18 % entre 2008 et 2010, sont stabilisés depuis 2011 autour de 2 milliards d'euros.

Si, dans le contexte contraint des finances publiques, cette évolution apparaît comme relativement satisfaisante, il conviendra dans les prochaines années de **se montrer vigilant quant à l'évolution des crédits d'investissement de la mission, qui ont connu une décélération légère mais continue sur les quatre dernières années** (-1,9 % en 2014, -2,4 % en 2015, -0,6 % en 2016, -2,2 % en 2017). Tout retrait de l'effort d'investissement de l'Etat sur les territoires ultramarins ne pourrait en effet que constituer un signal négatif pour l'avenir.

¹ Ces transferts correspondent à la dotation en faveur des établissements scolaires du second degré en Polynésie française, aux subventions pédagogiques dédiées à ce même territoire, à une dotation en faveur des établissements scolaires du second degré à Mayotte, ainsi qu'à la dotation en faveur des opérations de construction des lycées de Nouvelle-Calédonie prévue par la loi organique du 3 août 2009.

• Il convient enfin de relever que la mission « Outre-mer » représente **0,48 % du budget général de l'État** pour 2018 (contre 0,49 % l'an passé et 0,51 % les années précédentes).

2. Une évolution contrastée des différentes actions de la mission

Cette évolution globale recouvre cependant une **évolution contrastée** des différentes lignes budgétaires de la mission. Les **diverses mesures de périmètre** intervenues en 2017 et prévues pour 2018 invitent par ailleurs à nuancer l'appréciation portée sur la progression des montants bruts associés à chacune de ses actions.

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

(en euros)

		LFI 2017	PLF 2018	Évolution 2017/2018
P 138	Action n°1	1 030 387 552	1 078 537 757	4,7 %
	Action n°2	246 703 952	252 530 007	2,4 %
	Action n°3	2 131 993	2 525 000	18,4 %
	Total	1 279 223 497	1 333 592 764	4,3 %
P 123	Action n°1	231 750 000	228 115 237	- 1,6 %
	Action n°2	163 727 738	166 005 514	1,4 %
	Action n°3	41 662 353	41 123 746	- 1,3 %
	Action n°4	21 725 836	19 600 000	- 9,8 %
	Action n°6	279 860 466	225 628 714	- 19,4 %
	Action n°7	954 500	909 500	- 4,7 %
	Action n°8	34 767 379	36 000 000	3,5 %
	Action n°9	13 230 678	17 331 633	31,0 %
	Total	787 678 950	734 714 344	- 6,7 %
Total	2 066 902 447	2 068 307 108	0,1 %	

Source : Projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2018

• Le **programme 138**, qui vise à assurer le développement économique et la création d'emplois outre-mer, connaît une hausse notable de ses crédits par rapport à l'année 2017 (+ 4,3 %). Cette augmentation ponctuelle ne doit cependant pas masquer les évolutions de plus long terme intervenues sur les crédits de ce programme.

Les crédits de paiement relevant de l'action « **Soutien aux entreprises** », qui représentent plus de la moitié des crédits de la mission (52 %), connaissent **une hausse de 4,7 %**. **Par rapport aux crédits ouverts en LFI pour 2014, cela représente cependant une diminution de crédits de 23 %**. Cette baisse est bien entendu d'autant plus notable qu'elle s'exerce sur des montants très élevés.

Cette baisse résulte de celles de son périmètre comme de ses montants au cours des trois dernières années. Outre la suppression de l'aide à la rénovation hôtelière dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2015, **deux coups de rabot successifs sur les exonérations de cotisations sociales patronales** bénéficiant à certaines entreprises ultramarines sont intervenus dans le cadre de la loi de finances pour 2014 et du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016. Une mesure similaire, décidée dans le cadre du PLFSS, est intervenue en 2017 s'agissant des travailleurs indépendants.

L'action « **Aide à l'insertion et à la qualification professionnelles** » (12 % des crédits de la mission) connaît une légère hausse de 2,4 %, tandis que les crédits dédiés au « **Pilotage des politiques de l'outre-mer** » seront en augmentation de près de 20 %, principalement du fait des charges résultant de l'organisation des Assises de l'outre-mer.

- Le **programme 123**, qui regroupe les politiques publiques tendant à l'amélioration des conditions de vie dans les outre-mer, connaît cependant une diminution de la quasi-totalité de ses postes budgétaires, pour une baisse globale de 6,7 % par rapport à l'an passé.

Les crédits dédiés au « **Logement** » (11 % des crédits de la mission) seront en diminution de 1,6 %, pour une baisse de l'ordre de 16 % par rapport à la LFI pour 2014.

L'action retraçant les crédits de la « **Continuité territoriale** » connaît une nouvelle baisse de 1,3 %, en dépit de la montée en puissance de la nouvelle aide à la continuité funéraire mise en place il y a deux ans, et alors que cette ligne budgétaire a perdu 20 % de ses crédits par rapport à 2014.

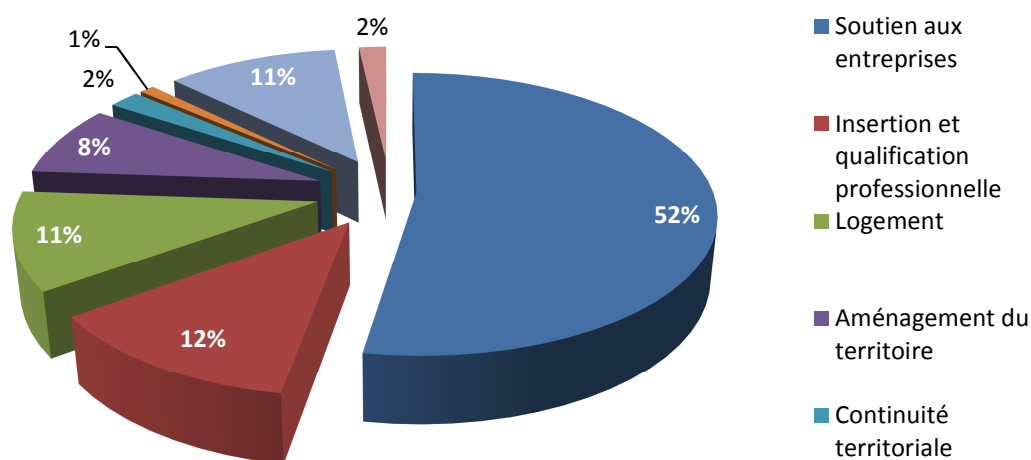
Votre rapporteure pour avis souligne que **les crédits, déjà très faibles, dédiés à l'action sanitaire et sociale et aux politiques menées dans le champ de la culture, de la jeunesse et des sports connaissent une nouvelle baisse de près de 10 % pour l'année 2018**, après une diminution de 7 % déjà intervenue l'an passée.

La hausse très soutenue des crédits associés aux politiques d'appui à l'accès aux financements bancaires (+ 31 % par rapport à la LFI pour 2016, + 27 % par rapport à 2015) s'exerce sur des crédits d'un montant relativement faible à l'échelle de la mission.

Quant à la hausse de 3,5 % de crédits associées au fonds exceptionnel d'investissement (FEI), elle ne doit pas faire oublier que celui-ci a perdu 15 millions de crédits par rapport à l'année 2014.

Enfin, la diminution très importante des crédits de l'action « **Collectivités territoriales** » (- 19,4 % par rapport à la LFI pour 2017) s'explique principalement par les mesures de périmètre susmentionnées.

Répartition des crédits de la mission « Outre-mer »



Source : Commission des affaires sociales

3. Une maquette budgétaire difficilement lisible dans le cadre du débat parlementaire

- Outre les crédits de la présente mission, qui retrace les crédits correspondant à des mesures propres aux territoires ultramarins et mis en œuvre par le ministère de l'outre-mer, ces territoires bénéficient d'une partie des crédits portés par d'autres missions du budget général de l'État¹, et qui concernent l'ensemble des politiques publiques et collectivités françaises.

Ces crédits, détaillés dans un document de politique transversale (DPT) retraçant pour chaque mission les crédits destinés à l'outre-mer ainsi que les prélèvements sur recettes qui leur sont dévolus, permettent d'estimer **l'effort budgétaire et financier global de l'État en direction des territoires ultramarins**.

Selon ce document, la politique transversale de l'État en outre-mer se décline selon 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 la transition énergétique des territoires en partenariat avec les collectivités ; valoriser les atouts des outre-mer.

Pour 2018, l'effort budgétaire global pour les outre-mer s'élèvera à **17,2 milliards d'euros en AE et 17 milliards en CP**, soit un montant en légère augmentation par rapport aux années précédentes (17 milliards en AE et 16,6 milliards en CP dans la LFI pour 2017, après 16,2 milliards en AE comme en CP pour le budget 2016 exécuté).

¹ 88 programmes relevant de 29 missions.

- Comme les années passées, la commission des affaires sociales regrette par la voix de son rapporteur que règne une certaine **confusion** autour des dispositifs budgétaires dont bénéficie l'outre-mer, ce qui rend **malaisée l'évaluation des crédits associés dans le cadre du débat parlementaire.**

Le document de politique transversale présente en effet des montants près de huit fois plus importants que ceux inscrits dans la mission « Outre-mer ». Si l'on y ajoute le montant des dépenses fiscales pour 2018 (4,2 milliards d'euros), le rapport est de plus de un pour dix. **La mission « Outre-mer » ne retrace ainsi que très imparfaitement l'importance globale de l'effort budgétaire en faveur des outre-mer.**

À cela s'ajoute un réel **problème de lisibilité des réformes ayant un effet majeur sur les crédits de la mission**, s'agissant notamment des mesures successives d'ajustement des exonérations de cotisations sociales. Celles-ci sont en effet faites, selon les années, ou bien dans le cadre du projet de loi de finances (PLF), ou bien dans celui du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS), c'est-à-dire de manière non concomitante à l'examen de la présente mission. Elles peuvent en outre intervenir dans le périmètre de dispositifs non spécifiques aux outre-mer, comme le crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE), qui prévoit des taux majorés pour les entreprises ultramarines. Si ces choix peuvent être justifiés, ils rendent particulièrement complexe le suivi des mesures touchant aux outre-mer.

4. Une projection prématurée de la participation attendue des outre-mer à l'effort de réduction des dépenses publiques

Il semble que, en dépit des difficultés importantes rencontrées par les outre-mer, ces territoires devront **contribuer davantage que la moyenne des autres postes budgétaires à la trajectoire de réduction des dépenses publiques prévue par la loi de programmation des finances publiques pour la période 2018-2022.**

Le budget triennal pour les années 2018 à 2020 prévoit en effet une augmentation de 0,5 % des crédits en volume et une baisse de 2 % en valeur. Dans le même temps, l'ensemble des missions du budget général augmenteront de 3 % en valeur et de 0,5 % en volume.

Votre rapporteure pour avis s'interroge sur les contours de ces prévisions, qui ne pourront qu'aboutir à la suppression de toute marge de manœuvre budgétaire, au regard des engagements récemment pris par le Gouvernement en Guyane et à Mayotte, ainsi qu'au regard des promesses de campagne pour l'outre-mer du Président de la République.

Elle considère qu'elles devront en tout état de **cause être révisées au terme des Assises de l'outre-mer**, qui permettront d'évaluer, à partir des orientations stratégiques définies dans ce cadre, le niveau réel des besoins de financement pour l'outre-mer pour les prochaines années.

5. La dépense fiscale continue de constituer le premier outil de la politique de l'État en faveur des territoires ultramarins

- Les dépenses fiscales spécifiques aux outre-mer, c'est-à-dire l'ensemble des mesures d'exonération d'impôt hors cotisations sociales, sont estimées à **4,2 milliards d'euros en 2018**. Ce montant vient après 4,1 milliards en 2017 et 3,927 milliards en 2015 et 2016, soit une augmentation régulière des montants associés en dépit des critiques régulièrement formulées par la Cour des comptes et les différentes inspections générales de l'État quant à l'efficacité et à l'efficience de ces dispositifs¹.

La majeure partie de la dépense fiscale réalisée dans les Drom résulte des dispositifs relatifs à la TVA : en particulier, 1,5 milliard d'euros de dépenses sont imputables aux taux minorés de TVA² (contre 1,3 milliard en 2015). Les dispositifs d'incitation fiscale à l'investissement dans les outre-mer, s'agissant en particulier de l'investissement productif et du logement social, représentent également une part importante des dépenses fiscales. En revanche, les exonérations directement applicables aux ménages (qui recouvrent essentiellement les exonérations d'impôt sur le revenu) représentent moins de 10 % de ces dispositifs.

- Ces dépenses font l'objet de **modifications législatives régulières**. La loi du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer³, dite Lodeom, puis toutes les lois de finances depuis 2011 ont ainsi prévu des aménagements plus ou moins substantiels, touchant au principe, au périmètre ou encore au taux de ces différents dispositifs. Le législateur, appliquant sur ce point les préconisations formulées par plusieurs corps de contrôle de l'État, a par ailleurs récemment affirmé sa **préférence pour les dispositifs de crédit d'impôts** (articles 244 *quater* W et 244 *quater* X du code général des impôts) par rapport aux dispositifs de défiscalisation traditionnels.

- Si les aménagements qui interviendront dans ce périmètre au cours du prochain quinquennat ne ressortent pas directement du champ de compétence de la commission des affaires sociales, votre rapporteure estime indispensable de poser deux jalons sur ce point.

¹ Dans son rapport public pour 2012, la Cour des comptes relevait ainsi que « pour les investissements productifs, seulement 60 % des réductions d'impôts reviennent, indirectement, aux entreprises d'outre-mer et 40 % bénéficient aux contribuables-investisseurs, alors qu'ils ne courent pratiquement aucun risque ».

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

³ Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer, dite Lodeom.

Elle rappelle tout d'abord, comme ses prédécesseurs, que **l'économie des territoires ultramarins est devenue, au fil des années, largement dépendante de la dépense fiscale.** Cette dépendance ne résulte bien évidemment pas d'une préférence formulée par les territoires ultra-marins eux-mêmes : **c'est le résultat d'une préférence historique pour l'outil de la défiscalisation, au détriment de celui de la dépense budgétaire.** Au total, les dépenses fiscales continuent aujourd'hui de constituer **le premier outil de la politique de l'État en faveur des territoires ultramarins,** et le principal dispositif d'aide aux investissements en outre-mer.

Elle souligne ensuite que **les réformes répétées et rapprochées de ces dispositifs, auxquelles s'ajoutent des annonces diverses qui ne sont pas toujours traduites dans les faits, nuisent à leur lisibilité et à leur prévisibilité pour les entreprises et les investisseurs ultramarins** – et donc, nécessairement, à leur efficacité.

Si la mise en œuvre d'un rééquilibrage des mécanismes d'incitation à l'investissement en faveur de l'outil du crédit d'impôt ne peut soulever d'opposition de principe, et si l'on ne peut que souscrire à la volonté de procéder à une rationalisation de mécanismes souvent devenus extrêmement complexes, il conviendra cependant de se montrer très prudent lors des prochaines évolutions sur ce point. Toute modification par trop brutale de ces indispensables leviers de croissance pourrait en effet conduire à une asphyxie **des économies ultramarines.** **Il sera en outre nécessaire de conduire une évaluation préalable approfondie des dispositifs existants ;** selon les acteurs économiques auditionnés par votre rapporteure, une telle évaluation fait en effet aujourd'hui cruellement défaut.

Principales dépenses fiscales de la mission « Outre-mer »

(en millions d'euros)

	2016	2017	2018
Dépenses fiscales sur impôts d'État contribuant au programme « Emploi outre-mer »	331	321	321
<i>dont exonération de TVA de certains produits et matières premières ainsi que des produits pétroliers dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion</i>	154	154	154
<i>dont régime particulier de TVA dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion</i>	100	100	100
<i>dont abattement d'impôt sur le revenu et d'impôt sur les sociétés applicable aux bénéficiaires des entreprises provenant d'exploitations situées dans les Dom</i>	77	67	67
Dépenses fiscales sur impôts d'État contribuant au programme « Conditions de vie outre-mer »	3 663	3 772	3 956
<i>dont régime spécifique de TVA dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion</i>	1 400	1 450	1 500
<i>dont exclusion des Dom du champ d'application de la taxe intérieure de consommation applicable aux carburants</i>	996	1 055	1 169
<i>dont réduction d'impôt sur le revenu à raison des investissements productifs réalisés dans les départements, territoires et collectivités d'outre-mer avant le 31 décembre 2017</i>	282	304	304
<i>dont réduction d'impôt sur le revenu, dans la limite d'un certain montant, pour les contribuables des Dom (30 % en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion ; 40 % en Guyane et à Mayotte)</i>	405	405	405
<i>dont réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements locatifs et de la réhabilitation de logements situés dans les Dom, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, dans les îles Wallis-et-Futuna et dans les Terres australes et antarctiques françaises</i>	97	60	nc
<i>dont déduction d'impôt sur les sociétés des investissements productifs réalisés dans les départements, territoires et collectivités territoriales d'outre-mer, avant le 31 décembre 2017</i>	140	100	nc
<i>dont réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements effectués dans le secteur du logement social dans les départements et collectivités d'outre-mer</i>	225	205	205
Dépenses fiscales sur impôts locaux, prises en charge par l'État, contribuant au programme « Conditions de vie outre-mer »	53	49	50
TOTAL DES DEPENSES FISCALES	3 994	4 093	4 277

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

II. UN RETOUR À LA HAUSSE EN TROMPE-L'OEIL DES CREDITS DU PROGRAMME « EMPLOI OUTRE-MER »

En 2018, les crédits du programme 138 « *Emploi outre-mer* » s'élèveront à **1,329 milliard d'euros en AE et 1,334 milliard en CP**, soit **une hausse sensible (+ 4,2 % et + 4,3 %)** par rapport à 2017. Il s'agit de la première hausse des crédits du programme depuis le début du précédent quinquennat.

Ce programme recouvre principalement les crédits de l'action « *Soutien aux entreprises* », qui représentent 81 % du montant prévu pour le programme, et plus de la moitié des dépenses de la mission. Les crédits associés connaissent une hausse de près de 5 % par rapport à 2017. Cette augmentation tranche avec la baisse rapide des crédits associés au cours des dernières années, sous l'effet de plusieurs réformes cumulatives et successivement intervenues du régime des exonérations de charges sociales patronales.

Les crédits de l'action « *Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle* » connaissent également un retour à la hausse après une quasi-stagnation l'an passé, qui a vu l'atteinte de l'objectif « SMA 6000 ».

Après plusieurs années de diminution marquée (- 10 % en 2016, - 13 % en 2017), le montant de l'action « *Pilotage des politiques des outre-mer* », qui retrace les crédits affectés au ministère des outre-mer, est en importante augmentation pour 2018 (+ 18,4 % en AE comme en CP).

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

(arrondi en millions d'euros)

Action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2017	PLF 2018	Évolution	LFI 2017	PLF 2018	Évolution
01 Soutien aux entreprises	1 028	1 079	5 %	1 030	1 079	4,7 %
02 Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle	246	247	0,5 %	247	253	2,4 %
03 Pilotage des politiques des outre-mer	2,1	2,5	18,4 %	2,1	2,5	18,4 %
Total du programme	1 276	1 329	4,2 %	1 279	1 334	4,3 %

Source : Commission des affaires sociales du Sénat

1. La première croissance programmée du soutien aux entreprises depuis 2013

a) *Le mouvement de réduction progressive des exonérations de cotisations sociales bénéficiant aux entreprises ultramarines a entraîné une diminution de crédits de l'ordre de 200 millions d'euros depuis 2013*

- Les Dom, Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon bénéficient depuis 1994 d'un **dispositif d'exonération de cotisations patronales de sécurité sociale plus favorable que celui applicable dans l'hexagone**, qui vise à leur permettre de faire face aux handicaps structurels pesant sur leur économie en encourageant la création d'emplois dans le secteur marchand.

Ces territoires, qui souffrent notamment d'un niveau de formation et de qualification des salariés inférieur à celui constaté dans l'hexagone, de l'exiguïté de leur marché du travail, et de la concurrence d'une main-d'œuvre à bas coût dans leur environnement régional, sont en effet confrontés à **une situation dégradée de l'emploi**, avec des taux de chômage massifs.

Un régime d'exonération spécifique aux outre-mer est ainsi prévu par les articles L. 752-3-1 et L. 752-3-2 du code de la sécurité sociale, ces exonérations étant compensées aux organismes de sécurité sociale par le budget de l'Etat *via* le programme 138. Pour l'année 2017, un montant de **1,08 milliard d'euros** est prévu en AE comme en CP.

- Ce dispositif, qui constitue l'outil principal d'intervention en matière de soutien à l'emploi, a été **réformé à plusieurs reprises et de manière très profonde** au cours de la dernière décennie.

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

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

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

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

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

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

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

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

Le PLFSS pour 2018 a enfin prévu une nouvelle rationalisation des divers dispositifs d'exonération de cotisations sociales et d'abattement d'assiette, applicable cette fois spécifiquement aux **travailleurs indépendants d'outre-mer**.

- Il est à noter que ce n'est pas le fond de ces réformes qui est donné à voir dans le cadre de l'examen du PLF pour 2017, mais leur traduction financière concrète, au travers des montants retracés par le présent programme au titre des compensations versées par l'État à la sécurité sociale.

L'analyse de ces crédits fait apparaître **une hausse de plus de 4 % par rapport à l'année dernière**, qui ne laisse pas d'étonner compte tenu de leur trajectoire rapidement baissière au cours des exercices précédents. Ce constat est cependant à nuancer sous deux aspects.

En premier lieu, cette hausse ne permettra bien évidemment pas de rattraper le niveau des crédits précédant ces différentes réformes. Au total, **entre les exercices 2013 et 2016, le montant des exonérations a diminué de plus de 200 millions d'euros**³. Si cette diminution est en affichage moindre par comparaison aux exercices 2017 et 2018, ce n'est que la conséquence d'un transfert de crédits en provenance du programme 103 de la mission « Travail et emploi », à hauteur de 19,89 millions d'euros.

En second lieu, les documents budgétaires annexés au projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2018 indiquent **qu'une nouvelle réforme des dispositifs d'exonération est programmée pour l'automne prochain**. Votre rapporteure pour avis insiste **sur la nécessité d'une large concertation reposant sur une réelle évaluation préalable pour toute nouvelle évolution de ces dispositifs**. Les Assises de l'outre-mer constitueront bien évidemment le cadre privilégié d'une telle concertation.

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

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

³ Compte tenu de l'imprécision des éléments fournis dans le cadre des réponses aux questionnaires budgétaires, il n'est pas possible de fournir une estimation plus précise de cette baisse.

Une nouvelle réforme des exonérations de cotisations sociales bénéficiant à l'outre-mer prévue pour 2018

Extraits de l'annexe 10 au PLFSS pour 2018

Enfin, 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).

• Dans cette perspective, votre rapporteure pour avis rappelle les deux principales faiblesses des réformes successivement conduites de ces mécanismes, régulièrement soulignées par votre commission des affaires sociales.

En premier lieu, **l'empilement des réformes successivement engagées et conduites dans ce champ porte bien évidemment préjudice à la lisibilité des différents dispositifs d'exonération applicables aux entreprises ultramarines, qui est pourtant la condition première de son efficacité sur l'emploi et le tissu économique ultramarins.** Toute nouvelle réforme devra donc avoir pour principal objectif la mise en place d'un nouveau dispositif plus stable dans le temps.

En second lieu, les mesures de recentrage systématique sur les bas salaires, telles qu'adoptées au cours des dernières années, peuvent faire craindre le développement d'une forme de **trappe à bas salaires**.

- Votre rapporteure pour avis relève par ailleurs avec satisfaction que l'action engagée par le Gouvernement pour l'apurement de la dette de l'État vis-à-vis des organismes de sécurité sociale dans le champ de la présente mission porte ses fruits.

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

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

Selon les indications figurant dans les réponses au questionnaire budgétaire, plusieurs actions engagées au cours de l'année 2015 par la direction de la sécurité sociale (DSS) du ministère des affaires sociales ont cependant permis **d'avancer vers l'apurement de cette dette**. Au total, au 1^{er} janvier 2016, le ministère des outre-mer « *ne disposait plus d'aucune dette vis-à-vis des organismes de sécurité sociale, que ce soit pour 2015 ou au titre des années antérieures, mais (...) d'une créance d'un montant de 12,8 millions d'euros* ».

En fin de gestion 2016, le montant des impayés auprès des OSS s'élève cependant à près de 24 millions d'euros. Votre rapporteure pour avis se montrera attentive, au cours des prochains exercices budgétaires, à ce que la diminution programmée des crédits de cette action ne s'accompagne pas d'une résurgence des impayés.

b) Après le renforcement de l'aide au fret dans le cadre de la loi « Erom », une réduction difficilement compréhensible du niveau des crédits concourant aux autres mesures en faveur des entreprises

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

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

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

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

S'ajoutent à cette aide diverses autres mesures en faveur des entreprises, visant notamment à développer l'économie sociale et solidaire en outre-mer, la promotion des entreprises ultramarines à l'exportation et le soutien à la micro-entreprise.

Pour 2018, ces aides s'élèveront au total à 6 millions d'euros en AE et 5,6 millions en CP, ce qui constitue **une diminution sensible par rapport aux exercices précédents** (5,9 millions d'euros en AE et 8,6 millions d'euros en CP pour 2017, et 9,7 millions en AE et 9,4 millions en CP pour 2016). Votre rapporteure pour avis **s'étonne de cette baisse inattendue au regard de l'élargissement de l'aide au fret dans le cadre de la loi dite « Erom »**, qui ne fait que confirmer le manque de lisibilité des différentes aides et politiques destinées au développement de l'emploi ultramarin.

2. Une situation d'attente pour les crédits dédiés à la formation professionnelle

L'action n° 2 « Aide à l'insertion professionnelle » du programme 138 finance **des actions de formation spécifiques aux habitants des outre-mer**, au travers principalement de deux dispositifs : le service militaire adapté (SMA) et l'agence de l'outre-mer pour la mobilité (Ladom).

a) Après l'atteinte en 2017 de l'objectif « SMA 6000 », un budget de transition pour le service militaire adapté

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

- **Après plusieurs reports de l'objectif « SMA 6 000 » décidé en 2009, en raison principalement des contraintes et « glissements » budgétaires, 6 000 places ont enfin pu être ouvertes aux jeunes ultramarins au titre de l'année 2017.** Sur la période 2009-2017, la capacité d'accueil du SMA a ainsi plus que doublé.

Évolution de la capacité d'accueil et des moyens du SMA depuis 2012

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Places de stage ouvertes dans l'année	4 990	5 429	5 666	5 764	5 847	6 000
Crédits alloués au SMA (en millions d'euros)	218,1	203,5	206,7	219,3	212,3	197,2
Personnels affectés à l'encadrement	675	666	681	686	688	690

Source : Réponses au questionnaire budgétaire

En dépit de son périmètre restreint (6 000 jeunes au maximum sur l'ensemble des outre-mer, qui comptent plusieurs des territoires les plus jeunes de France), cet organisme constitue un réel vecteur de réinsertion et a montré une certaine efficacité au cours des dernières années. Malgré l'augmentation du nombre de bénéficiaires, le taux d'insertion des volontaires du SMA en fin de contrat est ainsi stable autour de 77 % depuis 2013 (78 % prévu pour 2018 comme pour 2017), tandis que le taux de sorties anticipées du dispositif sans insertion professionnelle reste stable autour de 12 % (contre 14,6 % en 2014). Le modèle a d'ailleurs inspiré la mise en place du **service militaire volontaire (SMV)**.

- Du fait de l'atteinte de l'objectif « SMA 6 000 » en 2017, le budget qui nous est proposé dans ce champ doit s'analyser comme **un budget d'attente et de transition**.

Si aucun nouvel objectif quantitatif n'a à ce jour été fixé, **un nouveau projet « SMA 2025 »** devrait être préparé sur le fondement des conclusions d'une étude actuellement en cours de réalisation. Selon les informations transmises à votre rapporteure pour avis, ces nouvelles orientations devraient principalement porter sur **de nouveaux objectifs qualitatifs** : « ce projet SMA 2025 conforterait l'approche globale de la formation délivrée par le SMA avec **une approche par compétences plus affirmée**, afin de pouvoir répondre aux besoins profonds de chacun (lutte contre l'illettrisme renforcée, acquisition de compétences professionnelles et sociales adaptées aux besoins des entreprises, etc.). Il vise à permettre un accompagnement plus adapté vers l'emploi ou la reprise de formation qualifiante. La prise en charge médico-psycho-sociale des jeunes les plus en détresse serait notamment développée en recherchant l'appui des organismes disposant de compétences nécessaires dans les champs social et psychologique ».

Les crédits associés à cette politique seront cependant en augmentation sensible pour 2018, avec 50,6 millions d'euros en AE et 54,9 millions d'euros en CP, contre respectivement 48,2 et 48,7 millions en 2017 et 51,6 et 57,2 millions en 2016. Selon les informations figurant dans le projet annuel de performances, il s'agira ainsi principalement de **renforcer la fonction d'encadrement**, le nombre de personnels dédiés n'ayant que peu évolué depuis 2012 en dépit de l'augmentation du nombre de volontaires.

b) La confirmation d'un recul inquiétant du dispositif de formation professionnelle en mobilité

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

La **subvention pour charges de service public versée à Ladom** s'élèvera pour 2018 à **7,5 millions d'euros** en AE comme en CP, soit **une légère baisse** par rapport à l'année 2017, dans le cadre d'un effort de rationalisation de cette subvention mené depuis 2012. Votre rapporteure pour avis prend acte de cette baisse, et se montrera attentive à la bonne adéquation entre les moyens dévolus à l'agence et la bonne conduite de ses missions.

Seul opérateur de la mission « Outre-mer », Ladom, devenu établissement public administratif (EPA) au 1^{er} janvier 2016, se voit appliquer la norme d'évolution des dépenses applicable à l'ensemble des opérateurs de l'Etat. Pour l'année 2018, ses effectifs sous plafond seront stabilisés à hauteur de 127 ETPT, comme en 2016 et 2017.

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

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

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

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

Les crédits associés seront en légère augmentation par rapport à l'exercice 2017, avec 33,9 millions d'euros en AE et 34,6 millions d'euros en CP (contre 33,3 millions en AE comme en CP pour 2017). Votre rapporteure pour avis relève cependant une baisse notable des crédits destinés au financement des suites de parcours, avec seulement 10,4 millions prévus pour 2018, contre 17,2 millions l'année passée.

Cette évolution financière doit être appréciée au regard de la **poursuite du mouvement de baisse du nombre de bénéficiaires du PMFP**. Après 8 252 bénéficiaires en 2012, 8 180 en 2013, 7 450 en 2014, 5 243 en 2015 et 4 697 en 2016, 4 697 personnes seulement y ont recouru en 2016, soit **une baisse de 43 % en quatre ans**. Ce recul du recours au dispositif est constaté sur tous les territoires d'outre-mer, à l'exception de la Polynésie française et de Wallis-et-Futuna (dont le volume de bénéficiaires est cependant extrêmement faible).

Le Gouvernement indique, dans les réponses au questionnaire budgétaire transmises à votre rapporteure, que le recours au PMFP devrait repartir à la hausse dans les prochaines années. Il apparaît cependant pour le moment **que le rééquilibrage entre les différentes aides accordées au titre de la continuité territoriale soit encore loin de se réaliser en pratique**.

c) Stabilité des autres crédits relatifs à la formation professionnelle

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

- les programmes « Cadres pour Wallis-et-Futuna » et « Cadres avenir » à Mayotte, qui visent à assurer la formation de cadres originaires de ces territoires, ainsi que plusieurs dispositifs semblables spécifiques à la Nouvelle-Calédonie, pour un montant de 6,9 millions d'euros ;

- les programmes « Chantiers de développement local », qui garantissent un revenu minimum aux personnes les plus modestes en échange d'un travail d'intérêt général en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna, et « Jeunes stagiaires du développement », qui vise à favoriser l'insertion des jeunes âgés de 18 à 26 ans en Nouvelle-Calédonie, pour un montant de 1,72 million d'euros, soit un montant stable par rapport à l'année 2017.

- L'action n° 2 comprend enfin une nouvelle dépense de 1,2 million d'euros correspondant à la participation du ministère des outre-mer au fonctionnement de l'institut de formation aux carrières administratives, sanitaires et sociales (IFCASS).

Transformé en EPA sous la tutelle du ministère des outre-mer à compter de 2018, l'Ifcass vise à préparer les jeunes ultramarins à la présentation de divers concours prioritairement orientés vers les métiers de la santé et de l'accompagnement social.

III. LE PROGRAMME « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER » : UNE INADEQUATION ENTRE LES OBJECTIFS ET LES MOYENS DEDIES AU LOGEMENT, DES INTERROGATIONS SUR LE PERIMETRE DES CREDITS DEDIES A L'ACTION SANITAIRE ET SOCIALE

- Les crédits du programme 123 « Conditions de vie outre-mer » connaissent régulièrement une **programmation erratique**. Après l'augmentation spectaculaire de l'an passé en AE comme en CP (respectivement + 18,3 % et + 12,3 % par rapport à la LFI pour 2016), c'est **une baisse de 8,6 % et 6,7 % qui est proposée cette année à périmètre courant**, avec des réductions de crédits touchant la majorité des postes de dépense. Pour autant, les crédits du programme demeurent nettement supérieurs à la barre des 700 millions d'euros atteinte pour l'exercice 2016.

Selon le Gouvernement, cette évolution doit cependant s'analyser, à périmètre constant, en une hausse de crédits de 2,6 % en autorisations d'engagement et 4,5 % en crédits de paiement.

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

Il est à noter que ce programme porte la seule traduction financière des engagements du Président de la République lors de son récent déplacement en Guyane, avec l'inscription d'une dotation de 50 millions d'euros pour la construction des collèges et lycées sur ce territoire, décidée dans le cadre du Plan d'urgence.

Votre rapporteure pour avis souligne enfin que **la nouvelle baisse des crédits associés à la continuité territoriale doit correspondre à une situation de transition**. Selon les informations transmises par les services ministériels, de nouvelles orientations « *permettant d'aller plus loin en matière de soutien à la mobilité des ultramarins* », conformément aux engagements pris par le Président de la République, devraient en effet être définies dans le cadre des Assises de l'outre-mer.

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

(arrondi en millions d'euros)

Action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2017	PLF 2018	Évolution	LFI 2016	PLF 2017	Évolution
01 Logement	246	226	- 8,1%	232	228	- 1,6 %
02 Aménagement du territoire	144	161	11,8 %	164	166	1,4 %
03 Continuité territoriale	42	41	- 1,3 %	42	41	- 1,3%
04 Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports	30	20	- 34,6 %	22	20	- 9,8 %
06 Collectivités territoriales	300	262	- 12,8 %	280	226	- 19,4%
07 Intégration économique et coopération régionales	955	910	- 4,7%	955	910	- 4,7%
08 Fonds exceptionnel d'investissement	40	40	0,0%	35	36	3,5 %
09 Appui à l'accès aux financements bancaires	46	25	- 45,2 %	13	18	31 %
Total du programme	849	776	- 8,6 %	788	735	- 6,7 %

Source : Commission des affaires sociales du Sénat

1. Les crédits de l'action « Logement » : une sous-exécution préoccupante au cours des dernières années, une diminution inquiétante du niveau des autorisations d'engagement

- La situation très dégradée de l'habitat ultramarin n'est que trop bien connue, et votre rapporteure pour avis ne peut que rappeler sur ce point les observations déjà formulées par la commission au cours des années précédentes.

Le déséquilibre structurel existant entre l'offre et la demande de logements sociaux atteint, dans certains outre-mer, des niveaux insoutenables : à Mayotte, on comptait ainsi en 2014 6 760 demandes de logements sociaux non satisfaites pour un parc de 14 500 logements, alors que 80 % de la population mahoraise satisfait aux conditions de ressources du logement locatif social.

La permanence d'un habitat très insalubre, extrêmement éloigné des standards hexagonaux, apparaît par ailleurs intolérable : selon le recensement opéré sur le territoire mahorais en 2012, deux logements sur trois y sont dépourvus du confort de base, et 70 % seulement des résidences principales disposent d'une prise d'eau.

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

	Nombre de demandeurs de logements sociaux	Besoins par an en logements sociaux	Nombres 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	10 000
La Réunion	27 696	5 000	18 918
Mayotte	3 360	760	18 700
TOTAL	60 158	de 9 200 à 11 000	67 918

- Face à cette situation, les crédits dédiés au logement connaissent depuis plusieurs années **une progression heurtée** dans leur structure comme dans leur montant.

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

Entre 2015 et 2017, les AE étaient stabilisées à hauteur de 247 millions d'euros, tandis que les CP ont connu une baisse continue, quoique inégale d'année en année (- 4 % en 2016 et - 1 % pour 2017).

L'année 2018 verra une nouvelle baisse sensible en crédits de paiement (- 1,6 %), mais surtout **une réduction notable des autorisations d'engagement, en diminution de 20 millions d'euros par rapport aux années précédentes (soit - 8,1 %)**.

Évolution des crédits de la LBU depuis 2010

(en millions d'euros)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Autorisations d'engagement</i>	274,5	273,0	272,8	272,8	247,6	247,6	246	226
<i>Crédits de paiement</i>	195,3	214,1	227,0	243,5	243,7	234,7	234,7	228

Source : Réponses au questionnaire budgétaire

- **Cette diminution de l'investissement en faveur du logement constitue un très mauvais signal** – qui plus est dans le contexte d'augmentation des coûts de construction. **Il est en outre permis de s'interroger sur la compatibilité de cette programmation budgétaire avec les objectifs affichés par le Gouvernement.**

Les réponses au questionnaire budgétaire transmises à votre rapporteure pour avis continuent en effet d'afficher une « *priorité accordée au logement* ». La loi dite « Erom » précitée prévoit par ailleurs, en 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* ».

Or, les réponses au questionnaire budgétaire précisent également que cette « *priorité* » sera déclinée à la fois sur l'effort de construction du locatif social neuf (5 870 logements locatifs sociaux et très sociaux devraient ainsi être construits) et sur les opérations de réhabilitation du parc existant (3 550 opérations sont programmées). **Ces objectifs se situent bien en deçà de ceux fixés par la loi Erom, qui ne pourront ainsi que rester lettre morte sur ce point** dès la première année de leur entrée en application.

- Ces crédits en baisse seront, en tout état de cause, alloués à des dispositifs divers.

Les crédits dédiés au **logement locatif social** dans les Dom et à Mayotte s'élèveront en 2018 à 152 millions d'euros en AE (soit une quasi-stabilité par rapport à l'an passé) et 153 millions d'euros en CP (soit une augmentation de 28 millions d'euros). Ainsi que l'indique le projet annuel de performance annexé au présent projet de loi, **la priorité continuera d'être donnée à la construction de logements locatifs sociaux neufs** (ce qui recouvre le logement locatif social et très social, ainsi que certains logements spécifiques : Ehpad, logement étudiant, hébergement d'urgence). Ces opérations seront financées à la fois par les crédits de la LBU et par le nouveau mécanisme de crédit d'impôt entrant en vigueur en 2018 dans les Dom¹.

Les **aides aux ménages** connaîtront une évolution disparate par rapport à l'année 2017. Ces aides recouvrent plusieurs dispositifs : les aides à l'accession à la propriété (7 millions en AE comme en CP, contre 20 millions d'euros l'an passé), les aides à l'amélioration de l'habitat privé (4 millions en CP, contre 30 millions d'euros en 2017 !), les aides aux ménages de Guadeloupe et de Martinique pour l'acquisition de terrains dans la zone des cinquante pas géométriques (500 000 euros en AE et 505 000 euros en CP, soit une quasi-stabilité par rapport au dernier exercice).

¹ Votre rapporteure pour avis renvoie sur ce point au rapport pour avis fait par notre collègue Michel Magras au nom de la commission des affaires économiques.

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

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

- les transferts au fonds régional d'aménagement foncier urbain (FRAFU), géré par les collectivités, à destination du logement social et de la viabilisation des quartiers d'habitat spontané, pour 22,5 millions en AE et 22,7 millions en CP (en légère baisse par rapport à 2017) ;

- les crédits dédiés à la résorption de l'habitat insalubre (RHI) dans les Dom et à Saint-Pierre-et-Miquelon, à hauteur de 26 millions en AE comme en CP. Il s'agit là d'une stabilisation, après plusieurs années de baisse marquée de ces crédits.

• Face à ces projections, votre rapporteure pour avis ne peut que faire part de son inquiétude quant au devenir et à l'utilisation de la ligne budgétaire unique (LBU) pour le financement de l'habitat ultramarin.

Le nombre de logements financés au travers des différents dispositifs de la LBU a en effet connu une décroissance marquée depuis 2012, passant de 13 489 logements en 2012 à 9 557 logements en 2016. Surtout, le nombre de réalisations effectives est depuis 2014 systématiquement inférieur à celui initialement prévu en projet de loi de finances. Les taux de réalisation oscillent ainsi en 77 % en 2015 et 90 % en 2016.

Selon les éléments transmis à votre rapporteure pour avis, ce décalage s'expliquerait principalement par des difficultés administratives (difficultés de mise en œuvre des dispositifs fiscaux, d'harmonisation des pièces justificatives, problèmes liés aux délais des procédures d'instruction et de délivrance des agréments pour l'aide fiscale), par la situation financière fragile de certains opérateurs de logements sociaux, ainsi que la rareté du foncier et par les coûts élevés de construction.

Ces difficultés expliqueraient par ailleurs **le caractère chronique de la sous-consommation des crédits de la LBU depuis plusieurs années, qui justifierait elle-même la baisse des crédits associés**. En 2016, seuls 232 millions d'euros ont ainsi été consommés sur les 248 millions de crédits ouverts en AE, et seulement 216 millions sur les 235 millions ouverts en CP. **Votre rapporteure souligne cependant que la sous-utilisation de ces crédits réside bien davantage de la complexité des dispositifs en cause et des difficultés liées au foncier que de la mauvaise volonté des acteurs chargés de les mettre en œuvre.**

- Votre rapporteure pour avis s'inquiète enfin de ne pas trouver trace, dans le cadre du présent projet de loi de finances, de l'un des engagements pris dans le cadre de la Stratégie logement du Gouvernement, s'agissant de **la mise en place d'un abattement fiscal exceptionnel sur les plus-values pour la vente de terrains en zones tendues**. Selon cette même stratégie, cet abattement serait de 100 % pour les cessions destinées à la construction de logements sociaux. Votre rapporteure insiste sur le fait que **les outre-mer, qui n'entraient pas dans le champ des zones tendues telles que définies par la loi ALUR, devront impérativement pouvoir bénéficier de ce dispositif, qui permettra une indispensable fluidification de l'activité foncière et immobilière dans ces territoires.**

2. Un effondrement des crédits dédiés à la culture, à la jeunesse et au sport, mais une augmentation notable des crédits dédiés à l'action sanitaire et sociale

- Les crédits de l'action 04 « *Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports* » sont fixés pour 2018 à **20 millions d'euros en AE comme en CP**, soit respectivement une baisse de 35 % et une diminution de 10 % des montants associés.

Cette baisse marquée s'explique principalement par le fait que la LFI pour 2017 portait une ligne budgétaire spécifiquement dédiée à la construction d'une **Cité des outre-mer en Ile-de-France**, à hauteur de 10 millions d'euros en AE et de 1,5 million en CP. Ce projet, qui constituait un engagement pris par le précédent Président de la République, avait pour objectif de « *mettre en valeur l'histoire, la mémoire, la culture et les productions des outre-mer* » dans toute leur diversité. Votre rapporteure pour avis **s'interroge sur l'absence de reconduction de cette ligne budgétaire** dans le cadre de la loi de finances pour 2018.

- L'action n° 04 finance en premier lieu **diverses subventions dans le domaine de la culture, de la jeunesse et des sports**. Votre rapporteure pour avis s'étonne de constater la **chute spectaculaire des crédits associés**, qui sont près de dix fois inférieurs à ceux prévus par la LFI pour 2017, passant de 11,1 millions d'euros l'an passé à 1,25 million d'euros pour 2018. Aucune justification n'a cependant été apportée sur ce point dans le cadre du projet annuel de performance ou des réponses au questionnaire parlementaire.

- Plusieurs lignes budgétaires sont par ailleurs destinées au **financement complémentaire de la protection sociale** dans plusieurs territoires ultramarins.

La présente action prévoit ainsi un financement à hauteur de 800 000 euros, stable dans le temps, pour **l'allocation spéciale vieillesse et l'allocation supplémentaire à Saint-Pierre-et-Miquelon**, qui correspondent à l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa) dans l'hexagone. **L'allocation aux personnes âgées et handicapées à Wallis-et-Futuna** est également financée à hauteur de 1,7 million d'euros pour 1 700 personnes.

Un financement de 12 millions d'euros est également prévu depuis 2016 pour la **participation de l'État au financement du régime de solidarité territorial (RST) de Polynésie française**, qui connaît des difficultés importantes, principalement dues à la forte croissance du nombre de ses bénéficiaires. Cette aide financière s'inscrit dans le cadre d'une convention signée le 16 avril 2015 entre l'État et le Pays pour la période 2015-2017, par laquelle le gouvernement polynésien s'est engagé à mener les réformes nécessaires au redressement de son système social.

- La mission prévoit par ailleurs **3,9 millions destinés au financement d'actions diverses dans le domaine sanitaire et social** (contre 1,85 million l'an passé). Il s'agit principalement de financer des actions de santé publique dans les domaines de la petite enfance, des personnes âgées isolées et des mineurs isolés, notamment à Mayotte – et l'on sait combien les besoins sont immenses en la matière.

Votre rapporteure pour avis relève avec satisfaction que cette ligne budgétaire est en nette augmentation ; car **si les montants associés sont modestes -et en tout état de cause très insuffisants pour couvrir l'immensité des besoins-, ils sont cependant essentiels au financement complémentaire des actions de prévention et de protection de l'enfance et de la jeunesse**. Selon les informations transmises par la DGOM, c'est ainsi au travers de ces financements que le ministère des outre-mer apporte son soutien aux associations œuvrant dans les champs de la prévention sanitaire, et participe au financement du plan national de lutte contre le VIH et les autres maladies sexuellement transmissibles.

Votre rapporteure souligne cependant que le caractère crucial de ces crédits mériterait un abondement moins erratique de cette action, et une meilleure prévisibilité budgétaire pour les acteurs concernés.

Elle considère, d'une manière plus générale, que les enjeux cruciaux associés aux différents dispositifs abondés par la présente action nécessiteraient la mise en place de lignes budgétaires mieux identifiées et mieux suivies que cette action « fourre-tout ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 29 novembre 2017, sous la présidence de M. Alain Milon, président, la commission procède à l'examen du rapport pour avis de Mme Nassimah Dindar sur la mission « Outre-mer » du projet de loi de finances pour 2018.

Mme Nassimah Dindar, rapporteur pour avis. - J'ai le plaisir et l'honneur de vous présenter, pour la première fois cette année, mes observations sur le budget alloué aux outre-mer dans le cadre du projet de loi de finances (PLF) pour 2018.

Permettez-moi tout d'abord de vous dire, à titre liminaire, ma satisfaction de voir la situation économique, sociale et humaine des outre-mer devenir peu à peu plus présente dans le débat public. Notre commission elle-même a d'ailleurs eu l'occasion de se mobiliser sur le sujet au cours des deux dernières sessions parlementaires, en conduisant une mission d'information sur la santé des populations de l'Océan Indien mais également en se saisissant pour avis de la loi sur l'égalité réelle outre-mer (loi Erom). Quoi que l'on puisse penser de la portée concrète de ce texte, l'attention portée aux réalités de ces territoires ne pourra que contribuer à changer les choses. Alors que cette année parlementaire sera jalonnée d'étapes importantes (adoption de la stratégie nationale de santé et de sa déclinaison ultramarine en décembre, tenue des Assises de l'outre-mer au printemps prochain), je fais en tout état de cause le vœu que notre commission ne relâche pas ses efforts sur cette question.

Car les défis restent immenses ; nous avons tous pu nous en rendre compte à l'occasion des tristes événements qui ont secoué cette année la Guyane, avec le mouvement social de mars dernier, et les îles de Saint-Martin et Saint-Barthélemy, touchées par le passage de l'ouragan Irma. Je ne citerai, à titre d'illustration, que quelques chiffres qui me paraissent rendre compte de manière particulièrement parlante de la situation difficile, parfois même critique, des outre-mer sur l'ensemble des sujets qui intéressent notre commission.

Sur le plan sanitaire tout d'abord, les derniers chiffres communiqués sur la mortalité infantile continuent de susciter l'inquiétude : alors qu'elle n'est que de 3,5 pour mille naissances en France hexagonale, elle atteint 6,6 ‰ à La Réunion, 8,3 ‰ en Guadeloupe, et jusqu'à 8,8 ‰ en Guyane. La situation sanitaire est particulièrement critique à Mayotte, où le centre hospitalier exsangue doit faire face à un afflux constant de patients en provenance des Comores, dans le cadre d'un système de santé non payant.

Sur le front de l'emploi, les taux de chômage se maintiennent à des niveaux très élevés ; les outre-mer cumulent sur ce point le triste record du département et du territoire les plus touchés par le chômage, avec 27 % à Mayotte en 2016 et 33 % à Saint-Martin en 2013. Le chômage des jeunes, en particulier, culmine à des niveaux insoutenables, avec près de 45 à 50 % de jeunes concernés dans la plupart des outre-mer – soit la moitié d'une génération. Cette situation s'explique en large partie par la petitesse du marché de l'emploi ultramarin, du fait de l'exiguïté de ces territoires. Par ailleurs, alors que le PIB par habitant était en moyenne de 32 307 euros sur l'ensemble du territoire français en 2014, il n'était que de 8 103 euros en Guadeloupe, et de 1 936 euros à Mayotte.

Sur le logement enfin, la situation demeure très préoccupante s'agissant de l'habitat insalubre et indigne, avec plus de 150 000 personnes (officiellement) concernées. Les besoins restent par ailleurs immenses en matière de logement social, alors que 80 % de la population ultramarine y est éligible. Selon la DGOM, il serait ainsi nécessaire, pour répondre aux besoins, de disposer d'ici à 2030 de 50 000 logements supplémentaires en Guadeloupe, dont au moins 25 000 logements sociaux.

Il faut ajouter à ces difficultés structurelles la particulière instabilité de la législation applicable en outre-mer, s'agissant notamment des politiques de soutien aux entreprises, ainsi que les inquiétudes liées à l'application effective des engagements pris par les gouvernements successifs qui, trop souvent, se révèlent être de simples effets d'annonce. Dans ce contexte, on ne peut que comprendre que certains des interlocuteurs que j'ai rencontrés aient qualifié les territoires d'outre-mer de véritables « poudrières ».

Pour autant, je souhaite insister sur la nécessité de changer de regard sur nos territoires ultramarins. A bien des égards, ceux-ci pourraient en effet constituer un formidable terreau d'expérimentation pour les défis que rencontreront demain d'autres territoires français : l'exiguïté et l'éloignement de ces territoires leur impose en effet l'obligation d'innover. Et bien souvent, ce qui nous est présenté comme des « spécificités » ultramarines n'est en réalité qu'une version plus concentrée, si je puis dire, des réalités traversées par d'autres territoires ou départements français. Lorsque nous parlons, en France métropolitaine, des problèmes rencontrés dans les banlieues, je ne peux m'empêcher de penser au territoire réunionnais qui, par certains aspects, a toutes les caractéristiques d'une grande banlieue.

La Guadeloupe et la Martinique, dont la population vieillit très rapidement dans un contexte de délitement progressif des solidarités familiales, pourraient ainsi être envisagées comme le laboratoire de la prise en charge des personnes âgées, défi auquel la majorité des départements français feront également face demain. D'une façon plus générale, en matière sanitaire, la nécessité de compenser l'éloignement pourrait être à l'origine de grandes avancées en matière de télé-médecine ou de développement des coopérations interprofessionnelles.

Ces précisions contextuelles étant faites, j'en viens à la présentation proprement dite des crédits consacrés à la mission.

J'observe tout d'abord avec satisfaction que cette mission fait partie de celles que l'on peut considérer comme préservées dans le cadre contraint des finances publiques. Ses crédits sont en effet stabilisés au-dessus de 2 milliards d'euros, ce qui, en ce début de quinquennat, me paraît constituer une mesure au moins symboliquement positive. À périmètre constant, le budget de la mission serait même en légère hausse par rapport à 2017 (+ 3,7 %).

La mission prendra cependant sa part de l'effort de redressement des comptes publics : le triennal 2018-2020 prévoit une baisse de crédits de l'ordre de 2 % en volume sur les trois prochaines années. Il me paraît toutefois difficile de s'engager définitivement sur une telle évolution, avant même de disposer des éléments de constats et de propositions auxquels les Assises de l'outre-mer ne manqueront pas d'aboutir. À cet égard, il me semble que le présent budget ne pourra constituer qu'un budget de transition.

Ces constats d'ordre général doivent être nuancés sous deux aspects.

Je rappelle, en premier lieu, que la mission « Outre-mer » est bien loin de retracer l'ensemble des crédits consacrés aux territoires ultramarins. Ceux-ci bénéficient en effet par ailleurs de crédits transversaux portés par 88 programmes relevant de 29 missions. La majeure partie des crédits concourant à l'action sanitaire et sociale de l'État dans les outre-mer est ainsi portée par d'autres missions que celle que nous examinons aujourd'hui.

Au total, si l'on prend en compte à la fois les crédits retracés par la présente mission, ces crédits transversaux ainsi que les dépenses fiscales spécifiques aux territoires ultramarins, l'effort total de l'État en outre-mer atteindra 21,2 milliards en 2018 – soit plus de dix fois les montants sur lesquels nous nous prononçons aujourd'hui. Comme mes prédécesseurs, je ne peux que souligner que cette architecture budgétaire rend particulièrement malaisée l'évaluation et le contrôle, dans le cadre du débat parlementaire, des moyens dévolus à l'outre-mer.

Cette même architecture explique d'ailleurs la quasi-absence de traduction financière, dans le cadre de cette mission, des engagements récemment pris par le Gouvernement à Mayotte et en Guyane, ce qui a légitimement pu susciter une certaine confusion auprès des acteurs que j'ai auditionnés.

À cela s'ajoute un réel problème de lisibilité des réformes ayant un effet majeur sur les crédits de la mission – je pense notamment aux mesures successives d'ajustement des exonérations de cotisations sociales. Celles-ci sont en effet faites, selon les années, ou bien dans le cadre du PLF, ou bien dans celui du PLFSS, c'est-à-dire de manière non concomitante à l'examen de cette mission. Elles peuvent en outre intervenir dans le périmètre de dispositifs non spécifiques aux outre-mer, comme le crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE), qui prévoit des taux majorés pour les entreprises ultramarines. Enfin, les gouvernements successifs semblent hésiter entre la formule de l'exonération fiscale ou sociale et celle du crédit d'impôt, ce qui n'est bien entendu pas sans effet sur les entreprises. Si je comprends que ces choix peuvent être justifiés, je note qu'ils rendent particulièrement complexe le suivi des mesures touchant aux outre-mer.

Dans le budget qui fait l'objet de nos travaux de ce jour, trois sujets entrent plus particulièrement dans le champ de compétence de notre commission.

Plus de la moitié des dépenses de la mission (soit 1,08 milliard d'euros) est consacrée à la compensation des exonérations de cotisations sociales dont bénéficient les entreprises de Guadeloupe, de Martinique, de Guyane, de La Réunion ainsi que de Saint-Martin et Saint-Barthélemy. Cette politique d'exonération vise à la fois à améliorer la compétitivité des entreprises ultramarines, par une compensation des difficultés structurelles notamment liées à leur position géographique, et à encourager la création d'emplois par la réduction du coût du travail.

Elle a fait l'objet de mesures de rationalisation successives au cours des dernières années, visant notamment à recentrer ces exonérations sur les bas salaires. Les crédits associés atteignent en conséquence un niveau historiquement bas, en baisse de 36 % en 2018 par rapport à l'année 2014.

Cette trajectoire descendante des crédits associés au principal dispositif de soutien à l'emploi ultramarin suscite légitimement l'inquiétude des acteurs économiques, qui plus est dans le contexte de la transformation du CICE et du « réexamen » programmé des exonérations sociales ultramarines à l'automne prochain – à quoi s'ajoute en outre le reflux des contrats aidés, qui concerne également les outre-mer. Nous devons nous montrer particulièrement attentifs, lors de l'examen des prochains budgets de l'État et de la sécurité sociale, à ce que le dispositif qui sera mis en place soit fondé sur une véritable évaluation de la situation actuelle, et assure une réduction du coût du travail au moins équivalente à celle existant aujourd'hui.

S'agissant du service militaire adapté (SMA), l'objectif de 6 000 volontaires annuels, prévu de longue date et repoussé à plusieurs reprises, a été atteint en 2017. Les crédits associés seront en conséquence stabilisés ; il s'agit là encore d'un budget de transition dans l'attente d'un nouveau plan « SMA 2025 ».

Je vous rappelle que le SMA est un organisme de formation offrant aux jeunes ultramarins âgés de 18 à 26 ans, le plus souvent en situation d'échec scolaire ou en grande difficulté, la possibilité de bénéficier d'une formation comportant à la fois un volet professionnel et de remise à niveau scolaire, et une dimension citoyenne et comportementale. Je souligne qu'il s'agit là de l'un des rares dispositifs ultramarins ayant inspiré une politique hexagonale, avec la mise en place de l'expérimentation du service militaire volontaire (SMV). Cela montre que les outre-mer peuvent bel et bien constituer un laboratoire pour les politiques hexagonales, à la condition que l'on s'en donne les moyens.

S'agissant enfin du domaine sanitaire et social, les budgets prévus dans le cadre de la présente mission sont limités. En réalité, la plupart des dispositifs sanitaires sont financés ou dans le cadre de la sécurité sociale ou au travers de financements versés aux collectivités territoriales pour l'exercice de leurs compétences. L'article 17 du présent projet de loi prévoit ainsi un financement de la PMI de Mayotte à hauteur de 106 millions d'euros sur trois ans.

La présente mission comprend tout d'abord, outre 2,5 millions d'euros pour le financement d'allocations aux personnes âgées et aux personnes handicapées à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Wallis-et-Futuna, 12 millions d'euros destinés au financement du régime de solidarité territoriale de Polynésie française. Je vous rappelle que le régime de solidarité territoriale (RST) polynésien, initialement conçu comme un régime résiduel de la protection sociale généralisée (PSG) en vigueur dans cette collectivité, connaît de graves difficultés financières en raison de la croissance rapide du nombre de ses bénéficiaires. Plusieurs mesures de redressement des comptes sociaux sont en conséquence en cours à partir des préconisations d'une mission d'inspection de l'État français de 2014.

La mission prévoit par ailleurs 3,9 millions destinés au financement d'actions diverses « dans le domaine sanitaire et social ». Cette ligne budgétaire, certes modeste, me paraît cependant essentielle. Elle permet en effet d'apporter des financements complémentaires indispensables à la fois aux acteurs associatifs participant à des actions de prévention, dont on sait combien elles sont cruciales pour nos outre-mer, et aux divers acteurs contribuant aux actions de protection de l'enfance et de la jeunesse. Je relève avec satisfaction que son montant est en nette augmentation par rapport aux années précédentes.

Je terminerai sur ce point en soulignant que les conditions du suivi des femmes enceintes et des jeunes enfants me paraissent particulièrement préoccupantes en Guyane et à Mayotte. En Guyane, le fort pourcentage de femmes d'origine étrangère (61 %), ne bénéficiant bien souvent d'aucun suivi, explique que les 23 PMI du territoire doivent étroitement coopérer et mutualiser leurs ressources avec les centres départementaux de prévention et de santé (CDPS), les hôpitaux et la Croix-Rouge – notamment pour assurer les vaccinations. À Mayotte, où il existe aujourd'hui 21 centres de PMI, la progression extrêmement rapide du nombre de naissances (6 640 en 2013 et 9 800 en 2017) nécessite un renforcement considérable des moyens, passant notamment par la construction urgente de 10 nouvelles structures.

Tels sont, Monsieur le Président, mes chers collègues, les principaux éléments que je souhaitais porter à votre connaissance au sujet de la mission « Outre-mer ». Compte tenu de l'ensemble de ces observations, je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits correspondants. Je vous remercie.

M. Michel Amiel. – Je suis frappé par vos observations sur la lisibilité des budgets alloués aux outre-mer. Vous semblerait-il pertinent de prévoir un budget annexe spécifique à chacun des territoires ultramarins ?

Mme Nassimah Dindar, rapporteur pour avis. – Toutes les pistes me semblent ouvertes ; et la création d'un budget annexe ultramarin pour chacune des politiques publiques conduites au niveau national pourrait en effet être un sujet à évoquer lors des Assises de l'outre-mer.

Si nous voulons faire changer les choses dans la durée, deux choses me semblent indispensables à retenir : il n'est pas possible de penser une politique ultramarine unique dans la mesure où les outre-mer sont tous très différents ; nous devons par ailleurs, de part et d'autre, dépasser le discours victimaire et paternaliste.

Mme Victoire Jasmin. – *Je vous remercie pour la qualité de votre rapport dont je partage les grandes orientations. Je regrette cependant qu'il nous faille attendre les Assises de l'outre-mer pour engager un nouveau cycle de réformes, alors que les constats des États généraux de l'outre-mer restent d'actualité.*

Il me semble par ailleurs nécessaire de prendre davantage en compte la question de l'immigration dans les territoires ultramarins, qui entraîne des dépenses considérables, notamment dans le champ sanitaire – vous avez à juste titre évoqué la situation mahoraise, mais des difficultés semblables peuvent être rencontrées sur plusieurs territoires.

Je souligne enfin que les problèmes de logement dans les territoires ultramarins sont étroitement liés aux problèmes du foncier qui avaient d'ailleurs été largement mis en évidence dans le cadre des États généraux.

Mme Florence Lassarade. – *Je m'étonne de certains des taux de mortalité périnatale relevés dans les outre-mer. Il me semblait que certains de ces territoires, et notamment la Martinique, présentaient un niveau d'équipement sanitaire satisfaisant. Je m'interroge par ailleurs sur la couverture vaccinale de ces territoires. Pouvez-vous nous éclairer sur ce point ?*

Mme Victoire Jasmin. – *L'immigration massive constatée en certains territoires contribue à y faire mécaniquement baisser le taux de vaccination.*

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – *Je partage les réserves de Mme Jasmin sur les prochaines Assises de l'outre-mer : on peut se demander s'il ne s'agit pas là d'un moyen de gagner du temps, notamment pour le ministère du budget.*

Sur la question du logement, l'incitation à la construction de logements sociaux passe essentiellement par l'outil de la défiscalisation ; celui-ci bénéficie largement aux investisseurs privés qui peuvent ainsi s'enrichir. Dans le cadre de mes travaux sur le sujet au sein de la commission des affaires économiques, j'avais formulé une contre-proposition qui consisterait à privilégier l'outil du prêt à taux zéro. Cette solution me paraîtrait tout à fait adaptée aux territoires ultramarins. Je me pose également la question de la pertinence des mécanismes d'accession très sociale, dans la mesure où la plupart des territoires ultramarins n'ont pas de tradition locative forte. On pourrait envisager la mise en place de systèmes d'acquisition différée, en adossant le montant des remboursements à l'évolution positive ou négative des revenus. Pourquoi ne pas expérimenter ces deux mécanismes en outre-mer, notamment en Guyane, ou encore à l'occasion de la reconstruction de Saint-Martin ?

M. Dominique Watrin. – Ce budget suscite de fortes inquiétudes chez les acteurs ultramarins qui pointent notamment l'insuffisance des moyens dédiés au logement et à l'éducation ou encore la chute des crédits de l'agence de l'outre-mer pour la mobilité (Ladom). Cette mission me paraît être sans audace et sans ambition au regard des besoins constatés. Nous déplorons également le faible abondement du fonds d'urgence pour les outre-mer, alors même que les îles de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin viennent d'être dévastées. Nous ne pourrions donc vous suivre sur votre avis favorable.

Mme Viviane Malet. – Je rejoins les inquiétudes exprimées quant à la baisse des crédits de la ligne budgétaire unique (LBU) qui permet de financer la politique en faveur du logement ultramarin. Les autorisations d'engagement seront en effet en baisse de 20 millions d'euros en 2018, ce qui représente une diminution de crédits de l'ordre de 10 %. Je me demande comment nous pourrions, dans ces conditions, répondre aux besoins au cours des prochaines années – notamment en ce qui concerne la rénovation.

Sur l'accession à la propriété, nous avons pu observer que les logements très sociaux (LTS) communaux de l'ère Debré ont été très peu payés, de sorte que les acquérants ne sont aujourd'hui toujours pas propriétaires. En tout état de cause, la région s'efforce, en collaboration avec le département et certaines communes, de mener une politique de logement associant des actions de rénovation, de construction et d'accession à la propriété.

Je souligne que 30 000 familles réunionnaises sont en attente de logement et que tout recul de la politique menée en ce domaine entraîne nécessairement des effets sur le secteur du BTP.

Mme Jocelyne Guidez. – Je m'interroge sur les équilibres démographiques dans les outre-mer. La Martinique perd 12 000 habitants chaque année. Comment rendre ces territoires plus attractifs pour les jeunes générations ?

Mme Nassimah Dindar, rapporteur pour avis. – Je partage la position exprimée quant à la tenue des Assises de l'outre-mer : alors que nous disposons déjà de nombreux éléments de constats et de propositions, nous pouvons sous interroger sur le caractère dilatoire de cette décision.

Je rejoins également les inquiétudes formulées quant à la situation de l'immigration massive sur certains territoires, où elle pose à la fois des questions de financement et de moyens, de santé publique, voire de cohésion sociale.

Les chiffres élevés de la mortalité périnatale sont à mettre en relation avec la prévalence des grossesses précoces, la question du syndrome d'alcoolisation fœtale (SAF), le problème de l'absence de suivi de trop nombreuses femmes. Nous avons encore un énorme travail de pédagogie à conduire en la matière.

Sur le logement, on nous dit chaque année, lorsque nous pointons la baisse des crédits associés, qu'elle n'est que la conséquence logique de la sous-consommation des crédits alloués l'année précédente. En réalité, ces crédits sont largement inutilisables et pensés pour l'être. Une remise à plat de la politique du

logement est nécessaire, qui devra passer par une évaluation préalable des moyens existants : en concentrant les moyens sur la défiscalisation, qui n'est pas un outil pertinent en faveur du logement, on n'a abouti qu'à faire grimper les prix du foncier.

Sur la question de l'emploi et des contrats aidés, je crois que nous devons un jour ou l'autre nous poser la question des sursurémunérations dans les outre-mer. Peut-être, un jour prochain, les collectivités ultramarines pourront-elles payer leurs agents à un niveau de rémunération plus proche de celui constaté dans l'hexagone.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Outre-mer » du projet de loi de finances pour 2018.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

- **Direction générale des outre-mer (DGOM)**
Charles Giusti, adjoint au directeur général
Corinne Minot, sous-directrice de l'évaluation, de la prospective et de la dépense de l'Etat
Sylvianne Paulinet, chargée de mission
- **Conseil représentatif des Français d'outre-mer (Crefom)**
Jean-Michel Martial, président
Daniel Dalin, secrétaire général
- **Fédération des entreprises des outre-mer (Fedom)**
Laurent Renouf, directeur des affaires économiques et fiscales
Françoise De Palmas, secrétaire générale par intérim