

N° 159

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2013

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 2014, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME IV

OUTRE-MER

Par Mme Karine CLAIREAUX,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : Mme Annie David, présidente ; M. Yves Daudigny, rapporteur général ; M. Gilbert Barbier, Mmes Isabelle Debré, Catherine Deroche, Catherine Génisson, MM. Jean-Pierre Godefroy, Claude Jeannerot, Jacky Le Menn, Alain Milon, Jean-Marie Vanlerenberghe, vice-présidents ; Mmes Aline Archimbaud, Claire-Lise Champion, M. Jean-Noël Cardoux, Mme Chantal Jouanno, M. Marc Laménie, secrétaires ; Mme Jacqueline Alquier, M. Jean-Paul Amoudry, Mmes Françoise Boog, Natacha Bouchart, Marie-Thérèse Bruguière, Caroline Cayeux, M. Bernard Cazeau, Mmes Karine Claireaux, Laurence Cohen, Christiane Demontès, MM. Gérard Dériot, Jean Desessard, Mme Muguette Dini, Mme Anne Emery-Dumas, MM. Guy Fischer, Michel Fontaine, M. Bruno Gilles, Mmes Colette Giudicelli, Samia Ghali, Christiane Hummel, M. Jean-François Husson, Mme Christiane Kammermann, MM. Ronan Kerdraon, Georges Labazée, Jean-Claude Leroy, Gérard Longuet, Hervé Marseille, Mmes Michelle Meunier, Isabelle Pasquet, MM. Louis Pinton, Hervé Poher, Mmes Gisèle Printz, Catherine Procaccia, MM. Henri de Raincourt, Gérard Roche, René-Paul Savary, Mme Patricia Schillinger, MM. René Teulade, François Vendasi, Michel Vergoz, Dominique Watrin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 1395, 1428 à 1435 et T.A. 239

Sénat : 155 et 156 (annexe n°19) (2013-2014)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION	5
AVANT-PROPOS	7
EXPOSÉ GÉNÉRAL	9
I. UNE MISSION PRÉSERVÉE DANS LE CADRE DE L'EFFORT DE REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES.....	9
A. UNE STABILISATION DE L'EFFORT BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT EN DIRECTION DES TERRITOIRES ULTRAMARINS	9
B. UN BUDGET EXIGEANT DANS LE CADRE CONTRAINT DES FINANCES PUBLIQUES	11
1. <i>Le respect de la programmation triennale pour 2013-2015.....</i>	<i>11</i>
2. <i>Un effort de maîtrise des dépenses.....</i>	<i>12</i>
C. UNE STABILISATION NÉCESSAIRE DES DISPOSITIFS DE DÉFISCALISATION SPÉCIFIQUES AUX OUTRE-MER.....	12
II. LE PROGRAMME « EMPLOI OUTRE-MER » : RÉFORME DU SOUTIEN AUX ENTREPRISES ET RENFORCEMENT DES CRÉDITS DEDIÉS À LA FORMATION	15
1. <i>Le soutien aux entreprises.....</i>	<i>16</i>
a) <i>Recentrage des exonérations de cotisations de sécurité sociale sur les bas salaires.....</i>	<i>16</i>
b) <i>Des mesures nouvelles en faveur des entreprises.....</i>	<i>18</i>
2. <i>Poursuite du renforcement du service militaire adapté (SMA) et préservation des moyens de la formation en mobilité</i>	<i>18</i>
a) <i>Une augmentation des investissements du SMA dans le cadre du programme « SMA 6 000 ».....</i>	<i>18</i>
b) <i>Les autres crédits dédiés à la formation professionnelle : une faible lisibilité des montants affectés à Ladom.....</i>	<i>20</i>
III. LE PROGRAMME « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER » : UNE PRIORITÉ RENFORCÉE AU LOGEMENT, UNE RÉFLEXION NÉCESSAIRE SUR LA CONTINUITÉ TERRITORIALE.....	21
1. <i>Le logement : une priorité renforcée de la mission « Outre-mer » dans un contexte de besoins en croissance</i>	<i>22</i>
2. <i>Une année de transition pour l'aménagement du territoire</i>	<i>23</i>
3. <i>La continuité territoriale : une politique indispensable, des aménagements nécessaires</i>	<i>23</i>
4. <i>Le maintien à un niveau élevé des crédits du fonds exceptionnel d'investissement</i>	<i>27</i>
5. <i>Les autres actions du programme</i>	<i>28</i>
EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ	29
• <i>Article 70 (art. L. 752-3-2 du code de la sécurité sociale).....</i>	<i>29</i>
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	33
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE POUR AVIS	41

LES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

Pour 2014, les crédits de la mission « Outre-mer » s'élèveront à **2,06 milliards d'euros**, soit une hausse de **1,05 %** par rapport à 2013. Compte tenu de l'inflation, cette évolution correspond à une **stabilisation** des crédits de la mission.

L'effort budgétaire global de l'Etat en direction des territoires ultramarins sera également stabilisé, les crédits transversaux bénéficiant aux outre-mer s'établissant à 14,2 milliards d'euros.

Par la voix de sa rapporteure pour avis, **la commission salue cet effort financier** qui, dans un contexte économique et budgétaire très contraint, confirme la volonté du Gouvernement de **préserver le financement des politiques dédiées aux outre-mer**.

La **formation** des jeunes ultramarins, notamment à travers le renforcement des moyens alloués au service militaire adapté, ainsi que le **logement**, dont les crédits dédiés augmentent fortement pour la deuxième année consécutive, constituent deux priorités majeures de la mission pour 2014.

Par ailleurs, les dépenses fiscales et les dispositifs d'exonération de cotisations patronales de sécurité sociale bénéficiant aux outre-mer, indispensables à l'économie de ces territoires, se voient réaffirmés dans leur principe en même temps que réformés dans le sens d'une meilleure efficacité.

Votre rapporteure insiste sur la nécessité d'améliorer les dispositifs de continuité territoriale dans le sens d'une meilleure équité entre leurs bénéficiaires, afin de garantir le principe d'unité de la République entre l'hexagone et les outre-mer.

Pour l'ensemble de ces raisons, **la commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Outre-mer » ainsi qu'à l'article 70 rattaché.**

Mesdames, Messieurs,

En 2013, c'est une fois de plus dans un contexte difficile pour nos territoires ultramarins que le Sénat doit se prononcer sur les crédits de la mission « Outre-mer ». Vie chère, chômage massif, difficultés rencontrées par les entreprises : les maux de l'outre-mer ne sont que trop connus et se voient rappelés année après année par le rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales.

Face à cette situation, l'effort financier de l'Etat en direction des territoires ultramarins proposé pour 2014 offre plusieurs motifs de satisfaction.

Dans le cadre contraint des finances publiques, la préservation des crédits consacrés aux outre-mer constitue un symbole fort. Cette orientation s'inscrit dans la continuité du mouvement engagé l'an passé, qui avait vu un renforcement sensible des crédits inscrits en loi de finances. Le budget de la mission « Outre-mer » s'élèvera ainsi en 2014 à 2,06 milliards d'euros, soit une progression de 1,05 % par rapport aux montants inscrits dans la loi de finances initiale pour 2013.

L'effort budgétaire global de l'Etat en direction des territoires ultramarins sera également stabilisé et les crédits transversaux bénéficiant aux outre-mer s'établiront à 14,2 milliards d'euros.

Votre rapporteure pour avis accueille avec une grande satisfaction la priorité donnée à la formation des jeunes ultramarins, notamment à travers le renforcement des moyens alloués au service militaire adapté, ainsi qu'au logement social, dont les crédits augmentent fortement pour la deuxième année consécutive. Elle insiste sur la nécessité de garantir le principe d'unité de la République entre l'hexagone et les outre-mer à travers les dispositifs de continuité territoriale, qui pourraient être améliorés sur plusieurs points.

Préservation n'est cependant pas synonyme d'immobilisme. Votre rapporteure pour avis se félicite ainsi de ce que les dépenses fiscales et les dispositifs d'exonération de cotisations patronales de sécurité sociale bénéficiant aux outre-mer, mécanismes critiqués et pourtant indispensables à l'économie des territoires ultramarins, se voient réaffirmés dans leur principe en même temps que réformés dans le sens d'une meilleure efficacité.

I. UNE MISSION PRÉSERVÉE DANS LE CADRE DE L'EFFORT DE REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES

A. UNE STABILISATION DE L'EFFORT BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT EN DIRECTION DES TERRITOIRES ULTRAMARINS

• En 2014, les crédits de la mission « Outre-mer » s'élèveront à **2,15 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et **2,06 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**, soit respectivement une diminution de **- 1,9 %** et une augmentation de **+ 1,05 %** à périmètre courant par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2013. Compte tenu de l'inflation, cette évolution correspond à une **stabilisation** des crédits de la mission.

Cette stabilisation intervient après un renforcement sensible des crédits de la mission « Outre-mer » dans la LFI pour 2013 (+ 4,5 % en AE et + 5 % en CP par rapport à 2012).

Alors que le budget de l'Etat est globalement en baisse, cette évolution témoigne d'une volonté de **préservation** des crédits alloués aux territoires ultramarins.

Tableau n° 1 : Evolution des crédits de la mission Outre-mer entre 2013 et 2014

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2013	PLF 2014	Evolution	LFI 2013	PLF 2014	Evolution
Mission « Outre-mer »	2 188	2 148	- 1,9 %	2 038	2 060	+ 1,05 %
Programme 138 Emploi outre-mer	1 404	1 404	-	1 393	1 388	- 0,4 %
Programme 123 Conditions de vie outre-mer	784	744	- 5,1 %	646	673	+ 4,2 %

Source : *Projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2014*

La mission « Outre-mer », qui retrace les crédits correspondant à des mesures propres aux territoires ultramarins et mis en œuvre par le ministère de l'outre-mer, représente ainsi **0,54 % du budget général de l'Etat** pour 2014.

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

Pour 2014, l'effort budgétaire global pour les outre-mer s'élève à 14,3 milliards d'euros en AE et **14,2 milliards en CP**, soit un montant stable par rapport à la LFI pour 2013.

Votre rapporteure regrette cependant que règne une certaine **confusion** autour des dispositifs budgétaires dont bénéficie l'outre-mer, ce qui rend malaisée l'évaluation des crédits associés. Le document de politique transversale présente en effet des montants près de sept fois plus importants que ceux inscrits dans la mission « Outre-mer », sur laquelle porte spécifiquement le présent avis. Si l'on y ajoute le montant des dépenses fiscales pour 2014 (3,98 milliards d'euros), le rapport est de près de un pour neuf. La mission « Outre-mer » ne retrace ainsi que très imparfaitement l'importance de l'effort budgétaire en faveur des outre-mer.

Par ailleurs, l'organisation budgétaire des crédits affectés à l'outre-mer fait l'objet de fréquentes modifications de périmètre et la justification dans le document de politique transversale des évolutions de crédits les plus importantes pour chacun des territoires ultramarins apparaît insuffisante.

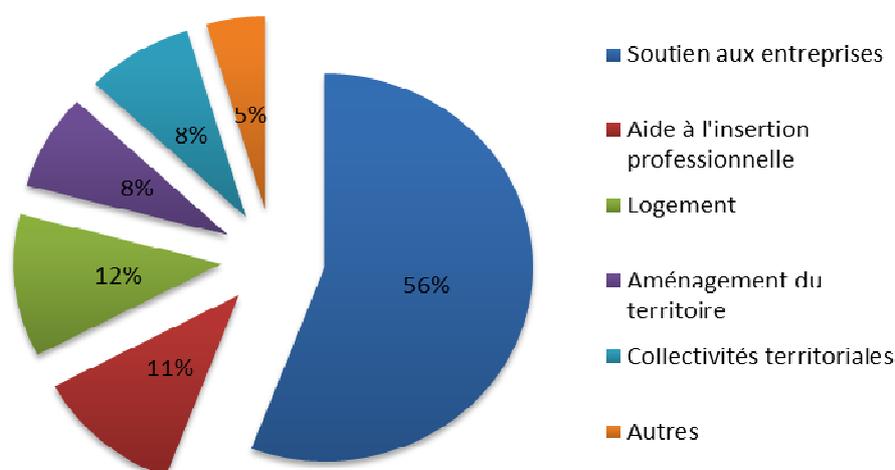
Votre rapporteure déplore en outre qu'une partie importante des réponses aux questionnaires budgétaires ne lui soit pas parvenue dans le délai fixé par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

- La stabilisation globale des crédits budgétaires résulte cependant d'une **évolution contrastée des montants alloués aux différentes actions** relevant de la mission « Outre-mer ».

Ainsi, les crédits de paiement relevant de l'action « **Soutien aux entreprises** », qui représente 1 148 millions d'euros sur 2 060 millions d'euros pour l'ensemble de la mission (soit **56 %**), connaissent une diminution de 1,44 % (- **16,8 millions d'euros**).

Les crédits de paiement des actions « **Logement** » (12 % du total de la mission) et « **Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle** » (11 %) connaissent en revanche respectivement **une augmentation de près de 8 %** et une **progression de près de 5 %**.

Graphique n° 2 : Répartition des crédits de la mission « Outre-mer »



Source : Commission des affaires sociales

B. UN BUDGET EXIGEANT DANS LE CADRE CONTRAINT DES FINANCES PUBLIQUES

1. Le respect de la programmation triennale pour 2013-2015

Le plafond des crédits de paiement de la mission « Outre-mer », hors contributions de l'Etat au compte d'affectation spéciale (CAS) Pensions, a été fixé à 2,069 milliards d'euros pour 2014 par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2012 à 2017¹. Avec 2,06 milliards d'euros prévus en crédits de paiement, le budget de la mission « Outre-mer » pour 2014 respecte ce plafond.

La programmation triennale prévoit que l'augmentation des crédits de la mission se poursuive en 2015, avec une progression de 3,6 % entre 2014 et 2015.

Tableau n° 3 : Plafond des crédits de paiement de la mission « Outre-mer » pour les années 2013 à 2015

(en millions d'euros)

	2013 (LFI)	2014 (LPFP)	2015 (LPFP)
<i>Plafond des crédits de paiement</i>	1 990	2 069	2 144

Source : Projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014

¹ Loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017

2. Un effort de maîtrise des dépenses

Bien qu'elle apparaisse comme une mission préservée dans le cadre du budget général de l'Etat pour 2014, la mission « Outre-mer » n'échappe pas pour autant à l'effort général de redressement des finances publiques.

Le projet annuel de performances précise en particulier qu'un **effort de maîtrise des dépenses courantes** de la mission doit être réalisé. Il est ainsi prévu, dans le cadre du programme « Emploi outre-mer », que le **service militaire adapté (SMA)** poursuive son effort de productivité : alors que le nombre de ses bénéficiaires continuera d'augmenter dans le cadre de la montée en puissance du programme « SMA 6 000 », ce qui nécessitera notamment un renforcement de l'encadrement, ses charges de fonctionnement demeureront stables. Par ailleurs, **l'agence de l'outre-mer pour la mobilité (Ladom)**, qui constitue le seul opérateur de la mission « Outre-mer », se verra appliquer cette année encore la norme d'évolution des dépenses et des emplois en vigueur pour l'ensemble des opérateurs de l'Etat.

C. UNE STABILISATION NÉCESSAIRE DES DISPOSITIFS DE DÉFISCALISATION SPÉCIFIQUES AUX OUTRE-MER

- Selon le document de politique transversale (DPT) annexé au projet de loi de finances pour 2013, 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 **3,98 milliards d'euros** pour 2014.

Plus de la moitié de la dépense fiscale réalisée dans les Dom résulte des dispositions relatives à la TVA ; en particulier, 1,26 milliard d'euros de dépenses sont imputables aux taux minorés de TVA¹. En revanche, les exonérations directement applicables aux ménages représentent moins de 10 % des dépenses fiscales, selon les réponses au questionnaire budgétaire transmises à votre rapporteure.

Avec une évolution de +1,9 % par rapport à 2013, les dépenses fiscales bénéficiant aux territoires ultramarins font ainsi l'objet d'une **légère augmentation**. Cette évolution intervient après plusieurs années de baisse de ces dépenses du fait des modifications de leur régime successivement prévues par la loi du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer², dite Lodeom, ainsi que les lois de finances pour 2011³ et 2012⁴.

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

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

³ Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010.

⁴ Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011.

Si la plupart des dispositifs de dépenses fiscales sont stabilisés ou en légère augmentation pour l'année 2014, la réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements locatifs et de la réhabilitation de logements est en baisse de 45 millions d'euros. Cette diminution s'explique par l'application des dispositions de la Lodeom, qui visaient à recentrer la dépense fiscale en matière de logement vers le logement social.

- Le projet de loi de finances pour 2014 prévoit en son article 13 la mise en place de **deux crédits d'impôt** au bénéfice des entreprises les plus importantes, portant respectivement sur les investissements productifs et le logement social, et destinés à se substituer en partie aux dispositifs actuels de défiscalisation.

Votre rapporteure est favorable à cette réforme, qui vise à améliorer l'efficacité des dispositifs visant à favoriser l'investissement outre-mer. Elle salue également la stabilisation globale du montant des dispositifs de dépense fiscale en outre-mer. Elle rappelle en effet que les territoires ultramarins sont devenus au fil des années largement **dépendants** de la dépense fiscale, qui a longtemps été préférée à la dépense budgétaire. Les dépenses fiscales constituent ainsi aujourd'hui **le premier outil de la politique de l'Etat en faveur des territoires ultramarins** et le principal dispositif d'aide aux investissements en outre-mer. Si des réformes de la défiscalisation doivent être menées lorsqu'elles sont nécessaires, notamment pour améliorer l'efficacité de cette dernière dans le contexte contraint des finances publiques, elles ne sauraient être conduites de manière trop brutale sans risque de déstabiliser profondément l'économie de territoires confrontés à d'importantes difficultés économiques et sociales.

Tableau n° 4 : Principales dépenses fiscales de la mission « Outre-mer »*(en millions d'euros)*

	2012	2013	2014
Dépenses fiscales sur impôts d'Etat contribuant au programme « Emploi outre-mer »	369	372	377
<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>	190	190	195
<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 bénéfices des entreprises provenant d'exploitations situées dans les Dom</i>	74	77	77
Dépenses fiscales sur impôts d'Etat contribuant au programme « Conditions de vie outre-mer »	3 455	3 486	3 554
<i>dont régime spécifique de TVA dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion</i>	1 160	1 160	1 260
<i>dont exclusion des Dom du champ d'application de la taxe intérieure de consommation applicable aux carburants</i>	795	795	800
<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>	470	380	380
<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)</i>	290	300	310
<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>	330	280	235
<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>	144	190	190
<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>	208	300	nc
Dépenses fiscales sur impôts locaux, prises en charge par l'Etat, contribuant au programme « Conditions de vie outre-mer »	47	50	50
TOTAL DES DEPENSES FISCALES	3 871	3 908	3 981

Source : *Projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014*

II. LE PROGRAMME « EMPLOI OUTRE-MER » : RÉFORME DU SOUTIEN AUX ENTREPRISES ET RENFORCEMENT DES CRÉDITS DEDIEÉS À LA FORMATION

En 2014, les crédits du programme 138 « Emploi outre-mer » atteindront 1,404 milliard d'euros en AE et 1,388 milliard en CP, soit respectivement **une stabilisation et une légère diminution** (- 0,4 %) par rapport à 2013.

Ce programme recouvre principalement les crédits de l'action « Soutien aux entreprises », qui représentent 83 % du montant prévu pour le programme. En raison de la réforme du régime des exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale, les CP associés sont en légère diminution de 1,44 % par rapport à 2013.

L'action « Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle » bénéficie en revanche d'une augmentation notable de crédits tant en AE (+ 3,56 %) qu'en CP (près de 5 % d'augmentation), notamment du fait de la poursuite de la montée en charge du service militaire adapté (SMA).

Le montant de l'action « Pilotage des politiques des outre-mer », qui retrace les crédits affectés au ministère des outre-mer, demeure inchangé entre 2013 et 2014.

Tableau n° 5 : Évolution des crédits du programme 138 « Emploi outre-mer »

(arrondi en millions d'euros)

Action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2013	PLF 2014	Évolution	LFI 2013	PLF 2014	Évolution
01 Soutien aux entreprises	1 165	1 156	- 0,71 %	1 165	1 148	- 1,44 %
02 Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle	236	245	+ 3,56 %	226	237	+ 4,97 %
03 Pilotage des politiques des outre-mer	2 904	2 904	-	2904	2904	-
Total du programme	1 404	1 404	-	1 393	1 388	- 0,4 %

Source : Commission des affaires sociales du Sénat

1. Le soutien aux entreprises

a) Recentrage des exonérations de cotisations de sécurité sociale sur les bas salaires

- Les Dom, Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon bénéficient d'un **dispositif d'exonération de cotisations patronales de sécurité sociale plus favorable que celui applicable dans l'hexagone**, qui doit leur permettre de faire face aux handicaps structurels qui pèsent sur leur économie en encourageant la création d'emplois dans le secteur marchand. Ces territoires, qui souffrent notamment d'un niveau de formation et de qualification des salariés inférieur à celui constaté dans l'hexagone et de la concurrence d'une main-d'œuvre à bas coût dans leur environnement régional, sont en effet confrontés à **une situation dégradée de l'emploi** avec des taux de chômage massifs (atteignant jusqu'à 28,5 % à La Réunion au deuxième trimestre 2012)

Un régime d'exonération spécifique à l'outre-mer est ainsi prévu par les articles L. 752-3-1 et L. 752-3-2 du code de la sécurité sociale. Ce dispositif a été réformé à plusieurs reprises ; en dernier lieu, la Lodeom est partiellement revenue sur le durcissement introduit par l'article 159 de la loi de finances pour 2009¹. Ces exonérations représenteront **1,13 million d'euros** en AE comme en CP en 2014.

L'article 70 du présent projet de loi de finances, rattaché à la mission « Outre-mer », propose de **recentrer ces exonérations sur les bas salaires**, pour lesquels il apparaît qu'elles sont les plus efficaces. Elles deviendraient ainsi **dégressives à partir de 1,4 Smic**. Cette mesure permettra d'augmenter l'efficacité de ce dispositif tout en continuant à garantir une exonération totale de cotisations patronales pour la grande majorité des salariés ultramarins. Il est par ailleurs à noter que cette réforme s'inscrit dans le contexte de la mise en place du crédit d'impôt compétitivité emploi (Cice), qui bénéficiera aux entreprises ultramarines à hauteur de 320 millions d'euros pour l'année 2014.

Cette réforme devrait permettre de réaliser une économie de 90 millions d'euros en 2014 par rapport à l'évolution de la dépense en l'absence de réforme, puis de 108 millions par an à compter de 2015.

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

Une situation de l'emploi inquiétante dans les outre-mer

Les outre-mer sont frappés par **un chômage massif**, qui représente plus du double du taux constaté dans l'hexagone. Selon l'Insee, il atteignait 21 % en Martinique, 23 % en Guadeloupe, 22 % en Guyane et jusqu'à 28,5 % à La Réunion en 2012.

Le chômage touche **particulièrement les jeunes**. Selon l'enquête Emploi de l'Insee, le taux de chômage des moins de 25 ans s'établissait en 2012 à 61,6 % en Guadeloupe, 58,9 % en Martinique, 55,4 % en Guyane, 58,8 % à La Réunion et 41,6 % à Mayotte (données 2009) contre 22,9 % en France hexagonale. Le phénomène est d'autant plus inquiétant que ce taux était en progression dans l'ensemble des outre-mer.

Il est par ailleurs à noter que le « **halo autour du chômage** », qui recouvre les personnes découragées par la recherche d'emploi, le temps partiel ou la précarité subis, le chômage déguisé (demandeurs d'emploi en formation ou cessations anticipées d'activité) ou encore les inactifs souhaitant travailler est élevé dans les outre-mer.

Le **niveau de qualification** de la population est en outre plus faible en outre-mer que dans l'hexagone. Alors que la part de la population de plus de 15 ans ne possédant aucun diplôme est d'un peu moins de 18 % dans l'hexagone, elle atteint près de 41 % en Guadeloupe, 37 % en Martinique, 52 % en Guyane et près de 50 % à La Réunion.

Source : Réponses aux questionnaires budgétaires

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

Au cours des dernières années, la **sous-budgétisation chronique** des crédits associés à ces exonérations en loi de finances a conduit à **une forte augmentation de la dette de l'Etat envers les organismes de sécurité sociale**. Ainsi, pour l'année 2013, le total prévisionnel des crédits dédiés au financement de ces compensations s'élève à 1 086,21 millions d'euros tandis que les besoins sont évalués à 1 187,34 millions d'euros. A la fin de l'année 2012, malgré les nombreux mouvements de gestion destinés à régulariser cette situation, le montant global des impayés atteignait 95,6 millions d'euros (la part principale de ce montant étant due au régime social des indépendants - RSI).

Compte tenu de l'évolution des crédits de paiement de l'action 01 « Soutien au entreprises » (- 1,44 %), votre rapporteure s'inquiète de l'inévitable persistance de cette situation pour l'année 2014.

b) Des mesures nouvelles 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 au fret**, en application depuis 2011, verra ses crédits maintenus à hauteur de **6 millions d'euros** en AE comme en CP pour 2014. Instituée par l'article 24 de la Lodeom, cette aide 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 bénéficie aux entreprises situées dans les Dom, à Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin, Saint Barthélemy et Wallis-et-Futuna.

L'**aide à la rénovation hôtelière**, également opérationnelle depuis 2011, bénéficiera d'une reconduction de ses crédits à hauteur de **3 millions d'euros** pour 2014. Créée par l'article 26 de la Lodeom, cette aide est destinée aux établissements hôteliers de plus de 15 ans situés dans les Dom, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon. En 2012, 11 établissements ont bénéficié de ce dispositif pour un montant total de 1,8 million d'euros en AE et 2,8 millions d'euros en CP.

L'économie résultant de la modification du régime d'exonération de cotisations sociales sera par ailleurs compensée par des **mesures nouvelles** et ciblées destinées à renforcer la compétitivité des entreprises ultramarines, pour un montant de **16 millions en AE et 7,5 millions en CP**. Le projet annuel de performances annexé au présent projet de loi de finances indique que le contenu détaillé de ces mesures sera défini en considération des priorités déterminées pour chacun des territoires ultramarins et qu'une action spécifique sera mise en œuvre dans le secteur de l'économie sociale et solidaire.

2. Poursuite du renforcement du service militaire adapté (SMA) et préservation des moyens de la formation en mobilité

a) Une augmentation des investissements du SMA dans le cadre du programme « SMA 6 000 »

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.

Cet organisme, qui constitue un important vecteur de réinsertion, a largement prouvé son efficacité au cours des dernières années. Bien qu'en légère diminution par rapport aux années précédentes en raison du contexte économique peu favorable, **ses résultats sont remarquables** : 73 % des volontaires sont en situation d'insertion professionnelle en fin de contrat. Le taux de sortie anticipée du dispositif sans insertion professionnelle reste stable autour de 12 % depuis 2011.

Le programme « **SMA 6 000** » vise à porter à 6 000 le nombre de jeunes accueillis chaque année à l'horizon 2016. Il était initialement prévu, lorsque ce programme a été mis en place en 2009, que cette augmentation des effectifs soit atteinte en 2013 ; des questions d'infrastructures ont cependant rendu nécessaire l'ajournement de cet objectif. Celui-ci devrait être atteint en 2016 : 5 300 jeunes devraient avoir été pris en charge à la fin 2013 et près de 5 500 places seront offertes en 2014.

Ce programme a également mis en place une différenciation des formations proposées : à côté du cursus long de formation, qui accueille des stagiaires à temps plein, un cursus court d'accompagnement vers l'emploi de six mois a été créé à destination des jeunes diplômés en chômage de longue durée.

Tableau n° 6 : Evolution de la capacité d'accueil du SMA depuis 2009

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ETPT de volontaires	2 900	2 954	3 238	3 811	4 007	4 204
Places de stage ouvertes dans l'année	2 975	3 029	4 013	4 990	5 300	5 500

Source : Réponses au questionnaire budgétaire

Cette montée en puissance du SMA nécessite **un effort d'investissement** s'agissant notamment d'infrastructures immobilières, de véhicules et d'appareils de formation. Les crédits associés bénéficieront ainsi d'une augmentation en AE en 2014, tandis que les crédits de fonctionnement demeureront stables dans le cadre d'un effort de productivité. L'encadrement sera renforcé grâce à 220 ETP supplémentaires.

Tableau n° 7 : Évolution des crédits du SMA depuis 2009

	<i>en millions d'euros</i>					
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<i>Autorisations d'engagement</i>	112	140	194	186	203	208
<i>Crédits de paiement</i>	110	127	175	203	203	200

Source : Réponses au questionnaire budgétaire

b) Les autres crédits dédiés à la formation professionnelle : une faible lisibilité des montants affectés à Ladom

- L'action « Aide à la qualification et à l'insertion professionnelle » finance une partie des crédits affectés à l'agence de l'outre-mer pour la mobilité (Ladom).

La subvention pour charges de service public versée à Ladom s'élève pour 2014 à **8,1 millions d'euros** en AE comme en CP, soit une baisse de 6 % depuis 2012. Seul opérateur de la mission « Outre-mer », Ladom est en effet concernée par la norme d'évolution des dépenses applicable à l'ensemble des opérateurs de l'Etat. 11 ETP devraient être supprimés à l'horizon 2015, dont 3 en 2014, pour au total 131 ETP en 2014.

Elle finance également certaines des actions mises en œuvre par Ladom au titre du dispositif de formation professionnelle en mobilité, dit « passeport-mobilité formation professionnelle » (PMFP). En 2014 comme en 2013, **20,3 millions d'euros** permettront de financer deux aides : l'action mobilité formation emploi (AMFE), qui recouvre la prise en charge des frais pédagogiques, et l'allocation complémentaire de mobilité, qui correspond au financement des frais d'installation et au versement d'une indemnité mensuelle de formation. 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.

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). **Votre rapporteure s'interroge sur la cohérence de cette répartition**, qui rend peu lisible l'évolution des crédits affectés à cet opérateur.

- L'action 02 finance par ailleurs :

- les programmes « Cadres avenir » en Nouvelle-Calédonie et « Cadres pour Wallis-et-Futuna », qui visent à assurer la formation de cadres originaires de ces territoires, pour 6,2 millions d'euros en AE comme en CP, soit un montant stable par rapport à 2013 ;

- les programmes « Chantiers de développement local », qui garantit 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 2,07 millions d'euros.

III. LE PROGRAMME « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER » : UNE PRIORITÉ RENFORCÉE AU LOGEMENT, UNE RÉFLEXION NÉCESSAIRE SUR LA CONTINUITÉ TERRITORIALE

Le programme 123 « Conditions de vie outre-mer » voit ses crédits de paiement augmentés de 4,2 % par rapport à la LFI pour 2013, pour atteindre **673 millions d'euros**. Ses autorisations d'engagement sont en revanche en baisse de 5,1 % par rapport à l'an passé et s'élèvent à **744 millions d'euros**.

Ainsi que l'indique le tableau ci-dessous, les différentes actions du programme ont une évolution très contrastée entre la loi de finances initiale pour 2013 et le présent projet de loi de finances pour 2014. Certaines d'entre elles connaissent d'importantes variations.

**Tableau n° 8 : Evolution des crédits du programme 123
« Conditions de vie outre-mer »**

(arrondi en millions d'euros)

Action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2013	PLF 2014	Évolution	LFI 2013	PLF 2014	Évolution
01 Logement	273	273	-	227	245	+ 7,92 %
02 Aménagement du territoire	185	147	- 20,56 %	165	164	- 0,37 %
03 Continuité territoriale	51	51	-	51	51	-
04 Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports	5,5	4,8	- 12,77 %	5,5	5,2	- 5,51 %
06 Collectivités territoriales	188	186	- 0,91 %	161	172	+ 6,36 %
07 Intégration économique et coopération régionales	1,97	1,92	- 2,57 %	1,97	1,92	- 2,57 %
08 Fonds exceptionnel d'investissement	50	50	-	26	26	0
09 Appui à l'accès aux financements bancaires	30	30	-	7,5	7,2	- 3,16 %
Total du programme	784	744	- 5,1 %	646	673	+ 4,2 %

Source : Commission des affaires sociales du Sénat

1. Le logement : une priorité renforcée de la mission « Outre-mer » dans un contexte de besoins en croissance

• 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). Le projet de loi de finances pour 2014 poursuit cette inflexion : les crédits de paiement de la LBU atteindront **244 millions d'euros** en 2014, soit une **augmentation de près de 8 % par rapport à 2013** et une **hausse de 31 millions d'euros en deux ans**. Les autorisations d'engagement seront maintenues au même niveau qu'en 2013.

Tableau n° 9 : Evolution des crédits de la LBU depuis 2010

(en millions d'euros)

	2010	2011	2012	2013	2014
Autorisations d'engagement	274,5	274,5	273,05	272	272
Crédits de paiement	216,5	195,3	214,15	226	245

Source : Réponses au questionnaire budgétaire

A eux seuls, les crédits alloués au logement locatif social dans les Dom s'élèveront à 142 millions d'euros en AE et 124,5 millions d'euros en CP.

L'article 13 du projet de loi de finances pour 2014 prévoit par ailleurs que, pour bénéficier des avantages de la défiscalisation, les investissements portant sur des opérations de logement social devront bénéficier d'un taux minimal de subvention par le biais de la LBU. Il s'agit ainsi de consolider la place de la dépense budgétaire comme socle de la politique de logement social en outre-mer.

• Si votre rapporteure se félicite de ces évolutions, elle souligne cependant que **les besoins en matière de logement, notamment social, demeurent très importants** dans les territoires ultramarins.

L'écart entre le nombre de logements existant et la demande est en effet très élevé. En Guyane, où 80 % de la population répond aux conditions de ressources exigées, on dénombrait ainsi en 2012 près de 9 000 demandes pour un parc locatif social de 12 600 logements ; en Guadeloupe, ce rapport est de 12 237 demandes pour un parc estimé à 28 200 logements. Selon les informations fournies par le ministère de l'outre-mer, il serait nécessaire de construire plus de 20 000 logements chaque année pour répondre aux besoins de la population. Compte tenu des évolutions démographiques observées dans les territoires ultramarins, les besoins ne devraient pas diminuer dans les prochaines années et l'adaptation du parc existant au vieillissement de la population constituera un enjeu majeur.

Par ailleurs, bien que le nombre de logements sociaux neufs financés dans les Dom ait connu une augmentation importante au cours des dernières années (8 196 en 2012 contre 5 930 en 2006), votre rapporteure constate que la progression apparaît moins dynamique au cours des deux dernières années.

Il sera donc indispensable de **poursuivre et de renforcer cette inflexion positive au cours des prochaines années**. Votre rapporteure se montrera particulièrement attentive au suivi du plan pluriannuel pour le logement social outre-mer annoncé en septembre 2013 par Victorin Lurel, ministre des outre-mer.

2. Une année de transition pour l'aménagement du territoire

L'action 02 « Aménagement du territoire » vise à apporter un soutien financier aux projets structurants portés par les collectivités territoriales d'outre-mer, principalement par le biais de contrats de projet et de contrats de développement.

Entre 2013 et 2014, les autorisations d'engagement associées sont en baisse de 38 millions d'euros du fait de la fin de la période contractuelle 2007-2013. L'année 2014 constituera de ce fait une période de transition au cours de laquelle seront achevés les projets entamés au cours de cette période et sera préparée la contractualisation de la période 2015-2020. Les montants dédiés s'établiront à 147 millions d'euros en AE, en baisse de près de 21 % par rapport à 2013, et à 164 millions en CP, soit un montant stable.

3. La continuité territoriale : une politique indispensable, des aménagements nécessaires

Les crédits relatifs à l'« Aide à la continuité territoriale » sont reconduits pour 2014 à hauteur de **51 millions d'euros** en AE comme en CP.

• Cette action retrace principalement les crédits du **fonds de continuité territoriale (FCT)**, qui sera doté de **45,3 millions d'euros** en AE comme en CP. Créé par l'article 50 de la Lodeom, le FCT recouvre plusieurs dispositifs qui constituent la traduction des **principes d'égalité des droits, de solidarité nationale et d'unité de la République entre l'hexagone et les outre-mer** :

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

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

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

Ainsi que l'indique le tableau ci-après, certains de ces dispositifs sont soumis à des conditions de ressources. La gestion de ces aides est assurée par Ladom pour les Dom, Saint Barthélemy et Saint-Martin ; elle relève en revanche de la compétence de l'Etat, au travers de ses services déconcentrés, pour Saint-Pierre-et-Miquelon, la Polynésie française, la Nouvelle-Calédonie ainsi que Wallis-et-Futuna.

	Financement	Bénéficiaires	Conditions	Montant de l'aide	Destinations possibles
Passeport mobilité formation professionnelle (PMFP), hors aide au transport, réparti en deux aides : - l'allocation complémentaire de mobilité (ACM) - l'action mobilité formation emploi (MFE)	Programme 138 « Emploi outre-mer », action n° 02 « Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle » 20,3 M€ AE/CP	Personnes ayant un projet de formation ou d'insertion professionnelle en mobilité	Projet de formation ou d'insertion professionnelle en mobilité Conditions de ressources : QF plafonné à 26 420 €/an	100 % du coût du transport aérien 4 aides à la formation : frais pédagogiques, allocation d'installation, allocation mensuelle, accompagnement vers l'emploi ACM : indemnité différentielle plafonnée à 700 euros	Non limité
	Programme 123 « Conditions de vie outre-mer », action n° 03 « Continuité territoriale » 7 M€ AE/CP				
Passeport mobilité études (PME)	Programme 123 « Conditions de vie outre-mer », action n° 03 « Continuité territoriale » 12 M€ AE/CP	Étudiants Lycéens de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Saint-Barthélemy	Étudiants de moins de 26 ans Formation indisponible sur place - conditions de réussite à la formation choisie Conditions de ressources : QF inférieur à 26 420 €/an	100 % du coût du transport aérien pour les étudiants boursiers et pour les lycéens 50 % pour les étudiants titulaires d'une bourse d'Etat sur critères sociaux	Hexagone, outre-mer français, UE
Aide à la continuité territoriale (ACT)	Programme 123 « Conditions de vie outre-mer », action n° 03 « Continuité territoriale » 26,3 M€ AE/CP	Tous publics Résidents rattachés à un foyer fiscal du département d'origine pour un vol à destination de l'hexagone ; valable également pour les déplacements à l'intérieur de la Guyane	Conditions de ressources : QF plafonné à 11 986 €/an (6 000 € pour l'aide majorée) Bonification de 15 % pour le Pacifique	Aide sous forme de bon de réduction, variable selon la collectivité (270 € pour l'aide majorée aux Antilles, 360 € à La Réunion, 440 € pour l'aide majorée à Mayotte)	Hexagone

Depuis son introduction effective – au 19 novembre 2010 à La Réunion et au 1^{er} trimestre 2011 dans les autres Dom –, **le recours à l'ACT a fortement augmenté dans les Dom**. Selon les informations transmises à votre rapporteure par Ladom, l'évolution par rapport à l'année 2012 du nombre de bons émis au 30 septembre 2013 était de + 22 % en Guadeloupe, + 81,4 % en Guyane, + 6,2 % en Martinique, + 36,4 % à Mayotte et + 22,1 % à La Réunion. Au 30 juin 2013, trois des cinq Dom avaient d'ores et déjà épuisé leurs autorisations d'engagement.

Le dispositif est principalement utilisé à La Réunion, département d'outre-mer le plus peuplé, qui concentre 64,5 % des bons réalisés. Il y est en revanche peu recouru en Guyane, qui ne totalise que 0,5 % du nombre de ces bons malgré un dispositif spécifique d'aide à la continuité territoriale intérieure. Les résidents de la Polynésie française, de Wallis-et-Futuna et de Saint-Pierre-et-Miquelon ont également peu recours à l'ACT, le nombre de bénéficiaires étant en baisse.

Dans certains outre-mer, **une part significative de l'aide à la continuité territoriale est prise en charge par les collectivités**, qu'il s'agisse d'accorder une majoration du montant de l'aide sous conditions de ressources ou de compléter la dotation de l'Etat lorsque celle-ci est épuisée en cours d'année. La collectivité de Martinique a ainsi participé au dispositif à hauteur de 1,5 million d'euros en 2012 ; une part très importante a également été prise en charge par la collectivité de La Réunion, à hauteur de 13,5 millions d'euros en 2011, 15,7 millions d'euros en 2012 et 18 millions en 2013. Dans la mesure où le dispositif fonctionne dans les conditions d'un guichet ouvert, le nombre de bons délivrés n'étant pas limité *a priori*, votre rapporteure s'inquiète de ce que la part prise en charge par les collectivités d'outre-mer ne soit amenée à augmenter au cours des prochaines années, remettant ainsi en cause la soutenabilité du régime de cette aide.

Le dispositif souffre par ailleurs de **contradictions liées aux seuils des conditions de ressources exigées**. Fixés à un niveau très bas, ils permettent l'accès de la majeure partie des résidents d'outre-mer aux bons de continuité territoriale ; cependant, le montant de l'aide accordée étant très loin de couvrir le prix des billets d'avion, le reste à charge important qui en résulte empêche en pratique les foyers les plus modestes d'en bénéficier. Il est en outre à noter que ce reste à charge est plus élevé pour les résidents des territoires les plus éloignés, notamment les COM, compte tenu du prix des billets d'avion. Si certaines collectivités ultramarines ont pris l'initiative d'instaurer une majoration du montant des bons de continuité territoriale en fonction des ressources des bénéficiaires, votre rapporteure estime indispensable d'engager une réflexion plus générale sur la **possibilité d'une modulation plus forte du montant des aides accordées**, dans le but de permettre un accès plus équitable au dispositif.

Votre rapporteure note avec satisfaction que Ladom, dont la gestion avait été questionnée sur plusieurs points par un rapport de la Cour des comptes réalisé en application de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances¹, a engagé **un important effort de réforme de son fonctionnement interne**. Des procédures de commande publique ont ainsi été mises en place pour les programmes de formation professionnelle proposés. Par ailleurs, un contrat de performance a été conclu entre l'Etat et Ladom pour la période 2013-2015. Au cours des prochaines années sera entrepris un effort de dématérialisation documentaire et de traitement des dossiers en ligne qui permettra d'améliorer la gestion des demandes ; l'optimisation du parc immobilier de l'agence sera également poursuivie.

- L'action 03 finance par ailleurs la **desserte maritime de Saint-Pierre-et-Miquelon** avec le Canada pour un montant de **4,1 millions d'euros**. Cette liaison, indispensable pour permettre l'approvisionnement de l'archipel, est assurée sur le fondement d'une délégation de service public (DSP) passée pour la période 2009-2016.

4. Le maintien à un niveau élevé des crédits du fonds exceptionnel d'investissement

Créé par l'article 31 de la Lodeom, le fonds exceptionnel d'investissement (FEI) a pour but d'apporter un concours financier de l'Etat à des investissements publics structurants réalisés dans les territoires d'outre-mer.

Les crédits du fonds seront reconduits au même niveau qu'en 2013, soit **50 millions d'euros en AE et 25,9 millions d'euros en CP**. Le maintien de cette enveloppe permettra de poursuivre le financement de projets visant à l'amélioration des conditions de vie des populations ultramarines.

Selon les informations fournies à votre rapporteure, 47 projets ont été lancés grâce au FEI en 2013, pour un investissement public de l'ordre de 113 millions d'euros. Ont ainsi été financés :

- des projets visant à l'amélioration de la desserte en eau potable à La Réunion et à Mayotte ;
- plusieurs projets de renforcement de la protection contre les risques majeurs en Martinique et en Guadeloupe ;
- la réalisation d'un réseau de fibre optique en Polynésie française et la première implantation d'un réseau de téléphonie mobile à Wallis-et-Futuna.

¹ Rapport d'information fait par MM. Georges Patient et Eric Doligé, sénateurs, au nom de la commission des finances sur l'enquête de la Cour des comptes relative à Ladom.

5. Les autres actions du programme

- Après une forte baisse en 2013 liée au transfert du budget de fonctionnement de l'agence de santé de Wallis-et-Futuna sur le programme 204 « Prévention sanitaire et offre de soins » de la mission « Santé », les crédits de **l'action 04 « Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports »** sont fixés pour 2014 à 4,8 millions d'euros en AE et 5,2 millions en CP, soit une diminution respective de 12,77 % et 5,51 %.

Cette ligne finance principalement des actions de santé publique dans les domaines de la petite enfance, des personnes âgées isolées et des mineurs isolés à Mayotte (3,1 millions d'euros en CP). Elle recouvre également des actions culturelles et un soutien financier au secteur associatif dans les secteurs sanitaire et social dans les outre-mer (1,3 millions d'euros en AE comme en CP).

Elle finance par ailleurs, à hauteur de 800 000 euros, l'allocation spéciale vieillesse et l'allocation supplémentaire à Saint-Pierre-et-Miquelon, qui correspondent à l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa) dans l'hexagone.

- Les crédits de **l'action 06 « Collectivités territoriales »**, en progression de 10 millions d'euros par rapport à 2013, atteignent 186,2 millions d'euros en AE et 171,7 millions d'euros en CP.

Cette action recouvre principalement les crédits destinés au financement de l'aide à la reconversion de l'économie polynésienne (135,2 millions d'euros en CP). Elle finance également une dotation spéciale d'équipement scolaire en Guyane (10 millions d'euros en AE, 7,9 millions d'euros en CP), le fonds intercommunal de péréquation en Polynésie française (9 millions d'euros en AE comme en CP), des subventions d'équilibre à Wallis-et-Futuna ainsi qu'aux Terres australes et antarctiques françaises (6,3 millions d'euros).

Il est à noter qu'elle intègre désormais les crédits de la dotation scolaire de Mayotte (10,28 millions d'euros en AE comme en CP), qui était auparavant rattachée au programme 122. La dotation de rattrapage et de premier équipement qui bénéficiait aux communes mahoraises arrive en revanche à terme (- 8,9 millions d'euros en AE comme en CP).

- Après une augmentation l'an passé de 9,5 %, les crédits de **l'action 07 « Insertion économique et coopération régionales »** sont en légère baisse et s'établissent à 1,92 millions d'euros en AE comme en CP pour 2014. Votre rapporteure souligne l'importance de cette ligne budgétaire, qui doit permettre de favoriser l'intégration économique des outre-mer dans leur environnement régional.

EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ

Article 70

(art. L. 752-3-2 du code de la sécurité sociale)

Objet : Cet article vise à modifier les modalités de calcul des exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale bénéficiant spécifiquement aux entreprises ultramarines.

I. Le dispositif proposé

• En application des articles L. 752-3-1 et L. 752-3-2 du code de la sécurité sociale, certaines entreprises du secteur marchand des Dom, de Saint-Bartélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon bénéficient d'exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale. Celles-ci sont compensées aux organismes de sécurité sociale par le budget de l'Etat *via* le programme 138.

La régime de ces exonérations a été modifié par l'article 159 de la loi de finances pour 2009¹ puis par l'article 25 de la loi du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer (Lodeom)², qui ont instauré une dégressivité du dispositif et l'ont renforcé pour certaines activités considérées comme prioritaires pour la croissance des économies ultramarines.

Ce dispositif d'allègement du coût du travail bénéficie ainsi aujourd'hui à plusieurs catégories d'entreprises selon des modalités de calcul et des plafonds différents :

- *les entreprises employant au moins 11 salariés dans certains secteurs d'activité*³ (8 % des entreprises ultramarines et 34 % de leurs salariés) bénéficient d'une exonération totale de cotisations sociales pour les salaires inférieurs à 1,4 Smic. Une exonération décroissant de manière linéaire est ensuite prévue pour les salaires compris entre 1,4 et 3,8 Smic ;

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 Bâtiment et travaux publics; transports aérien, maritime et fluvial pour les personnels assurant la desserte des Dom, de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy ; industrie ; restauration ; presse ; production audiovisuelle ; énergies renouvelables ; nouvelles technologies de l'information et de la communication ; pêche, culture marine, aquaculture, agriculture (y compris coopératives agricoles et maritimes) ; centres d'appels ; tourisme ; hôtellerie et activités de loisir.

- les entreprises employant moins de 11 salariés (89 % des entreprises ultramarines et 54 % des salariés) bénéficient d'un allègement supplémentaire pour les salaires compris entre 1,4 et 2,2 Smic. Une exonération décroissant de manière linéaire est ensuite prévue pour les salaires compris entre 2,2 et 3,8 Smic ;

- les entreprises relevant de certains secteurs d'activité ou de zones géographiques prioritaires¹ (3,14 % des entreprises ultramarines et 11,72 % de leurs salariés) bénéficient d'une exonération totale jusqu'à 1,6 Smic, d'une exonération égale à celle calculée pour 1,6 Smic pour les salaires compris entre 1,6 et 2,5 Smic, et d'une exonération décroissant de manière linéaire pour les salaires compris entre 2,5 et 4,5 Smic.

• L'article 70 du présent projet de loi de finances propose de modifier les modalités de calcul de ces exonérations afin de les **recentrer sur les bas salaires**. Selon l'évaluation préalable annexée au présent article, il s'agit ainsi à la fois de renforcer l'efficacité de ce dispositif, dont l'efficacité est plus grande sur les bas salaires, et de maîtriser le dynamisme de la dépense associée afin d'en garantir la pérennité.

Les nouveaux modes de calcul et plafonds proposés sont les suivants :

- pour les entreprises employant au moins 11 salariés dans certains secteurs d'activité, le plafond prévu pour le bénéfice du mécanisme d'exonération est abaissé de 3,8 à 2,6 Smic ;

- les entreprises employant moins de 11 salariés continueront de bénéficier d'une exonération totale pour les rémunérations inférieures ou égales à 1,4 Smic. Le palier permettant de bénéficier d'un allègement supplémentaire sera ensuite abaissé de 2,2 à 1,8 Smic. Le plafond du dispositif passera enfin de 3,8 à 2,8 Smic ;

- les entreprises relevant du secteur renforcé continueront de bénéficier d'une exonération totale jusqu'à 1,6 Smic. Le plafond de l'allègement supplémentaire sera abaissé de 2,5 à 2 Smic, et le plafond de sortie du dispositif passera de 4,5 à 3 Smic.

¹ Les conditions permettant de bénéficier de ces exonérations renforcées sont prévues par le IV de l'article L. 752-3-2 du code de la sécurité sociale.

Tableau n° 10 : Modification des modalités de calcul des exonérations de cotisations sociales bénéficiant aux entreprises ultramarines
(en multiples du Smic)

	Entreprises de moins de 11 salariés		Entreprises d'au moins 11 salariés		Entreprises du secteur renforcé	
	Droit existant	PLF 2014	Droit existant	PLF 2014	Droit existant	PLF 2014
Seuil en-deçà duquel l'exonération est totale	1,4	1,4	1,4	1,4	1,6	1,6
Seuils entre lesquels l'exonération est fixe	1,4 - 2,2	1,4 - 1,8	-	-	1,6 - 2,5	1,6 - 2
Seuils entre lesquels l'exonération est dégressive	2,2 - 3,8	2,2 - 2,8	1,4 - 3,8	1,4 - 2,6	2,5 - 4,5	2 - 3
Seuil à partir duquel il n'y a plus d'exonération	3,8	2,8	3,8	2,6	4,5	3

Ces mesures devraient permettre une économie de 90 millions d'euros en 2014 et de 108 millions par an à compter de 2015.

- Cette réforme des modalités de calcul des exonérations de cotisations de sécurité sociale s'inscrit dans le **contexte de la mise en œuvre du crédit d'impôt compétitivité emploi (Cice)**, qui bénéficiera à hauteur de 320 millions d'euros à l'outre-mer. Ce crédit d'impôt est également applicable sur les salaires inférieurs ou égaux à 2,5 Smic. Il est à noter que les seuils actuellement en vigueur seront maintenus pour les employeurs ne bénéficiant pas du Cice, notamment les associations sans but lucratif.

II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

III - La position de votre rapporteure

Cette mesure permettra d'accroître l'efficacité du dispositif d'exonération de cotisations sociales bénéficiant spécifiquement aux entreprises ultramarines sans pour autant peser sur les bas salaires, qui concernent la majorité des salariés ultramarins. Selon l'évaluation préalable annexée au présent article, la combinaison de cette mesure et de la mise en place du Cice devrait même permettre de parvenir à une diminution du coût de travail pour 80,6 % des salariés bénéficiant du dispositif actuel d'exonération de cotisations sociales, tandis qu'il demeurera inchangé pour 7,1 % d'entre eux.

Votre rapporteure pour avis relève également que l'économie ainsi réalisée devrait permettre, d'après le projet annuel de performances, la mise en place de mesures nouvelles et ciblées en faveur des entreprises ultramarines. Elle se montrera attentive à leur suivi.

Elle vous demande d'émettre un avis favorable à l'adoption de cet article.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Réunie le **mercredi 20 novembre 2013**, sous la présidence de **Mme Annie David, présidente**, la commission procède à l'examen du rapport pour avis de **Mme Karine Claireaux** sur le projet de loi de finances pour 2014 (mission « Outre-mer »).

Mme Karine Claireaux, rapporteur pour avis. - Je voudrais débiter mon propos par une courte présentation de mon archipel, directement concerné par la mission. L'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon est, comme vous le savez, pour le moins atypique en outre-mer en raison à la fois de sa petitesse (242 km²) et de sa faible population (6 500 habitants). Isolée dans son contexte géographique, c'est la seule collectivité ultramarine d'Amérique du Nord. Elle a le statut de pays et territoire d'outre-mer (PTOM) et bénéficie à ce titre des dotations du Fonds européen de développement (FED).

Sa situation économique est structurellement fragile. Depuis la crise de la pêche en 1992, aucune autre activité marchande n'a véritablement émergé et le secteur tertiaire, notamment la fonction publique, représente aujourd'hui plus de 80 % des emplois.

Alors que l'économie de l'archipel est exsangue, la collectivité territoriale n'exploite pas les opportunités que lui donne pourtant son statut afin d'offrir aux entreprises locales ou étrangères les meilleures conditions pour entreprendre et investir. Elle détient pourtant les clés du développement économique grâce à la maîtrise de sa fiscalité et aux nombreuses prérogatives dont elle dispose. Elle s'est dotée en 2011 d'un schéma de développement stratégique qu'elle peine à mettre en œuvre.

Dans ce contexte, et dans l'attente des résultats des négociations sur l'extension du plateau continental ou encore sur les autorisations de forage dans la zone économique exclusive, potentiellement créatrices d'emploi, l'archipel est fortement dépendant de la commande publique et des politiques mises en œuvre par l'Etat.

J'en viens maintenant au sujet qui nous intéresse aujourd'hui. Il me faut malheureusement commencer par rappeler le contexte difficile à la lumière duquel il est, hélas, devenu une habitude d'examiner chaque année les crédits de la mission « Outre-mer ». Si les mouvements sociaux qui ont agité les territoires ultramarins depuis 2009 se sont quelque peu apaisés, force est de constater que les outre-mer sont toujours confrontés à des difficultés économiques et sociales importantes et que la question de la « vie chère » demeure prégnante. Plus largement, et dans tous les domaines, la question de l'égalité entre les territoires ultramarins et l'hexagone reste centrale.

Bien que les exemples soient malheureusement nombreux, je ne rappellerai que quelques chiffres éclairants à cet égard : l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) a établi en 2010 que le revenu médian des ménages dans les départements d'outre-mer était inférieur de 38 % à celui des ménages de l'hexagone ; les outre-mer sont frappés par un chômage massif, qui représente plus du double du taux constaté dans l'hexagone.

L'effort financier de l'Etat en direction des territoires ultramarins pour 2014 me semble prendre en compte cette situation. Dans le contexte contraint des finances publiques, les outre-mer bénéficient en effet d'une préservation des crédits qui leur sont consacrés. Cette orientation s'inscrit dans la continuité du mouvement engagé l'année dernière, qui avait vu un renforcement sensible des crédits inscrits en loi de finances.

Le budget de la mission « Outre-mer » s'élèvera ainsi l'année prochaine à 2,06 milliards d'euros, soit une progression de 1,1 % par rapport aux montants inscrits dans la loi de finances initiale pour 2013. Compte tenu de l'inflation, il s'agit là d'une stabilisation des crédits de la mission.

Je constate également avec satisfaction la stabilisation de l'effort budgétaire global de l'Etat en direction des territoires ultramarins. Les crédits retracés dans la mission « Outre-mer » ne représentent en effet qu'une partie des politiques publiques conduites par l'Etat dans les outre-mer, qui bénéficient par ailleurs de crédits transversaux portés par 89 programmes relevant de 27 missions. Selon le document de politique transversale, l'effort budgétaire global de l'Etat est fixé pour 2014 à 14,2 milliards d'euros.

Je regrette cependant que règne une certaine confusion autour des dispositifs budgétaires dont bénéficie l'outre-mer, qui me paraît rendre leur évaluation malaisée. Ce même document indique en effet que, si l'on prend en compte à la fois les crédits retracés par la mission, les crédits transversaux et les dépenses fiscales spécifiques aux territoires ultramarins, l'effort total de l'Etat en outre-mer atteindra 18,2 milliards d'euros en 2014 : c'est près de neuf fois les montants sur lesquels nous nous prononçons aujourd'hui !

La mission « Outre-mer » n'échappe pas pour autant à l'effort national de redressement des finances publiques. Le budget qui nous est proposé pour 2014 constitue à plusieurs titres un budget exigeant. Un effort de maîtrise des dépenses courantes sera entrepris : il portera notamment sur les dépenses de fonctionnement du service militaire adapté et la subvention pour charges de service public versée à l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (Ladom). Certains dispositifs d'intervention feront l'objet de mesures d'efficience. Je relève par ailleurs que la programmation triennale pour la période 2013-2015 est respectée et je m'en félicite.

Cette présentation des crédits dévolus à l'outre-mer pour 2014 ne serait pas complète sans quelques précisions sur les dispositifs de défiscalisation spécifiques aux outre-mer, sujet sensible s'il en est. La dépense fiscale constitue en effet, par son montant, le premier outil de la politique menée par l'Etat en faveur des territoires ultramarins : pour 2014, elle s'élèvera à près de 4 milliards d'euros, soit le double des crédits de la mission « Outre-mer ». Ces dispositifs font l'objet d'une réforme

dans le cadre de l'article 13 du projet de loi de finances. Celui-ci institue deux crédits d'impôts respectivement destinés aux investissements productifs et au logement social et visant à améliorer les mécanismes actuels, auxquels ils se substituent en partie.

Si l'importance de la dépense fiscale en outre-mer est souvent décriée, il faut garder en tête que le développement de ces territoires en est aujourd'hui très dépendant. C'est là l'héritage de nombreuses années au cours desquelles elle a été préférée à la dépense budgétaire. Il s'agit en outre d'un outil particulièrement efficace, ainsi que l'ont constaté nos collègues Eric Doligé et Serge Larcher dans leur rapport d'information consacré à l'impact économique des dispositifs de défiscalisation spécifiques aux outre-mer. Pour ces raisons, il me semble indispensable de maintenir ces dispositifs de défiscalisation. Ce constat n'interdit pas, bien sûr, que soit engagée une réflexion sur la manière de parvenir à une meilleure efficacité de ces dépenses. A ce titre, plusieurs travaux récents, dont le rapport du groupe de travail sénatorial sur la défiscalisation que je viens de citer, ont proposé des pistes intéressantes.

Permettez-moi à présent de vous présenter quelques observations plus précises sur les principales actions portées par la mission.

Le dispositif d'exonération de cotisations patronales de sécurité sociale dont bénéficient les entreprises de Guadeloupe, de Martinique, de Guyane, de La Réunion ainsi que de Saint-Martin et Saint-Barthélemy représente plus de la moitié des crédits ouverts au titre de la mission. L'article 70 du projet de loi de finances rattaché à la présente mission prévoit que ces exonérations seront recentrées sur les bas salaires, pour lesquels une évaluation préalable a montré qu'elles étaient les plus efficaces. Elles seront ainsi diminuées pour les salaires supérieurs à 1,4 fois le Smic. Selon l'étude d'impact, cette mesure devrait générer une économie de 90 millions d'euros en 2014 et de 108 millions chaque année à compter de 2015. Elle permettra de mettre en place des aides plus directes et plus ciblées en faveur des entreprises. Cette mesure sera compensée, pour les salaires n'excédant pas 2,5 fois le Smic, par la montée en charge du crédit d'impôt compétitivité emploi (Cice), qui bénéficiera à l'outre-mer à hauteur de 320 millions d'euros. La combinaison de ces deux mesures permettra au total une diminution du coût du travail pour 80 % des salariés concernés par ce dispositif, tout en augmentant l'efficacité du dispositif d'exonération de cotisations patronales.

L'action retraçant les dépenses en matière d'aide à l'insertion et à la qualification professionnelle voit ses crédits de paiement augmentés de près de 5 %. Cette progression s'explique notamment par la montée en puissance du service militaire adapté (SMA). Le SMA est un organisme de formation offrant à une partie des jeunes ultramarins âgés de 18 ans 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 constitue un important vecteur de réinsertion pour des jeunes particulièrement éloignés du marché du travail.

Le programme « SMA 6000 » vise à porter à 6 000 le nombre de jeunes accueillis chaque année à l'horizon 2016. Il était initialement prévu que cette augmentation des effectifs du SMA soit atteinte en 2013, ce qui n'a pas été possible pour diverses raisons liées notamment aux questions d'infrastructures. Avec 5 300 jeunes pris en charge en 2013, le mouvement est cependant aujourd'hui largement engagé. En 2014, 5 500 places seront ainsi offertes et un effort d'investissement immobilier sera réalisé.

Avec 245 millions d'euros en crédits de paiement prévus pour 2014, les crédits dédiés au logement connaissent une importante augmentation atteignant presque 8 % par rapport à 2013. Le logement constitue ainsi une des priorités de la mission « Outre-mer » pour 2014. Cette évolution s'inscrit dans la continuité d'un mouvement entamé l'année passée, qui avait replacé la ligne budgétaire unique (LBU) au centre de la politique du logement dans les outre-mer avec une remise à niveau significative de l'ordre de 6 %.

Si je salue la progression sensible de ces crédits, force est cependant de constater qu'ils ne suffiront pas à l'évidence à couvrir les besoins, tant ceux-ci apparaissent immenses. Bien que le nombre de logements sociaux neufs financés dans les cinq départements d'outre-mer ait connu une augmentation sensible (8 196 en 2012 contre 5 930 en 2006), l'écart entre le nombre de logements existants et la demande demeure extrêmement important. En Guyane, où 80 % de la population répond aux conditions de ressources exigées, on dénombrait ainsi près de 9 000 demandes pour un parc locatif social de 12 600 logements en 2012. Selon le ministère des outre-mer, il faudrait construire plus de 20 000 logements chaque année pour répondre aux besoins de la population ! Un effort supplémentaire devra donc être engagé au cours des prochaines années ; à cet égard, je serai particulièrement attentive au suivi du plan pluriannuel pour le logement social outre-mer annoncé en septembre dernier par Victorin Lurel.

Les crédits relatifs à l'aide à la continuité territoriale sont reconduits pour l'année 2014 à hauteur de 51 millions d'euros. Cette action – qui finance notamment la desserte maritime de Saint-Pierre-et-Miquelon – retrace principalement les crédits du fonds de continuité territoriale. Celui-ci recouvre plusieurs dispositifs : l'aide à la continuité territoriale, qui permet de financer une partie des titres de transport des résidents d'outre-mer entre leur territoire d'origine et l'hexagone ; le passeport mobilité études, qui permet aux étudiants du secondaire et de l'enseignement supérieur de suivre une formation dans l'hexagone ; enfin, le passeport mobilité formation professionnelle. Ces aides sont gérées par Ladom pour les DOM, Saint-Barthélemy et Saint-Martin.

Ces dispositifs sont tout à fait importants : ils constituent la traduction des principes d'égalité des droits, de solidarité nationale et d'unité de la République entre l'hexagone et des outre-mer caractérisés, par définition, par leur éloignement.

Au regard de ces principes, je m'interroge sur la pertinence des modalités actuelles de l'aide à la continuité territoriale. Le recours à ce dispositif a fortement augmenté depuis le début de sa mise en œuvre : plus de 85 000 bons de continuité territoriale ont été utilisés au cours de l'année 2012, contre 61 600 environ en 2010. Le rythme de cette progression pose la question de la soutenabilité, à budget

constant, d'un dispositif dont les barèmes d'accès sont fixés à un niveau très bas et qui fonctionne de fait dans les conditions d'un guichet ouvert. Je m'inquiète notamment de ce qu'une part importante de ces aides est prise en charge par certaines collectivités ultramarines : la collectivité de La Réunion participe ainsi à la prise en charge des trois aides du fonds de continuité territoriale à hauteur de 15,7 millions d'euros, soit une part légèrement supérieure à celle couverte par l'Etat.

Par ailleurs, les conditions de ressources définies pour le bénéfice de l'aide à la continuité territoriale me semblent porteuses de contradictions. Notre collègue Michel Vergoz l'avait déjà souligné, il y a deux ans : définies à un niveau très bas, ces conditions permettent l'accès de la majeure partie de la population des outre-mer aux bons de continuité territoriale ; cependant, le montant de l'aide accordée étant très loin de couvrir le prix des billets d'avion, le reste à charge important qui en résulte interdit en pratique l'accès des plus modestes à ce dispositif. Ce reste à charge est en outre plus élevé pour les résidents des territoires les plus éloignés compte tenu du prix des billets d'avion. Certaines collectivités ultramarines ont pris l'initiative d'instaurer une majoration des aides en fonction des ressources. Il me semble cependant indispensable d'aller plus loin et d'engager une réflexion sur la possibilité d'une modulation plus forte du montant des aides accordées afin de permettre un accès plus équitable à ce dispositif.

J'aimerais enfin souligner que Ladom, dont la gestion avait été mise en cause par un rapport de la Cour des comptes de 2010, a engagé d'importantes réformes de son fonctionnement interne. Elle a ainsi mis en place des procédures de commande publique et signé un contrat de performance avec l'Etat pour la période 2013-2015. Ces évolutions ne pourront que bénéficier à l'efficacité d'une politique de continuité territoriale que j'espère plus ambitieuse à l'avenir.

Compte tenu de l'ensemble de ces observations, je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption de ces crédits, ainsi qu'à l'article 70 rattaché.

M. Michel Vergoz. – Je suis frappé par le décalage inouï que je perçois entre les discours tenus localement, dans nos outre-mer, et les positions prises à Paris. Les crédits de la mission « Outre-mer » ont été votés hier à l'unanimité en commission des finances, sans qu'aucune opposition n'ait été manifestée. Voilà qui tranche avec la virulence de propos tenus par les responsables du Medef à l'occasion d'une rencontre qui portait notamment sur la question des exonérations de charges, lors de la visite de Victorin Lurel à La Réunion en octobre dernier ! Et lorsque je regarde la Une des journaux locaux, qui évoquent par exemple le « feu qui couve » dans nos outre-mer, j'ai le sentiment d'une situation prérévolutionnaire dont je ne retrouve pas ici l'écho.

Je me félicite de l'augmentation du budget de la mission « Outre-mer », qui, après une progression de 5 % l'année dernière, connaît une nouvelle évolution de 1 % pour 2014. Alors que les deux années précédentes avaient vu une forte baisse de ce budget, je suis heureux que l'on cherche aujourd'hui à préserver les intérêts supérieurs des territoires ultramarins.

Des interrogations légitimes se sont fait jour sur la défiscalisation, dont nous avons heureusement pu sortir par le haut. Financer le logement social par la défiscalisation plutôt que par les crédits budgétaires était une tendance suicidaire, intenable sur le long terme. Fort heureusement, la ligne budgétaire unique (LBU) a été replacée au fondement de la politique du logement social : c'est un changement fondamental qu'il faut prendre le temps d'explicitier.

J'aimerais par ailleurs saluer l'action du SMA. Cette institution, dont je conçois qu'elle puisse surprendre les hexagonaux, constitue un extraordinaire outil de formation qui bénéficie à des publics en très grande difficulté.

Vous avez rappelé que le Cice bénéficiera à l'outre-mer à hauteur de 320 millions d'euros. C'est une véritable bouffée d'oxygène et une opportunité certaine pour les territoires ultramarins. On ne pourra décidément pas dire que ce gouvernement ne fait rien pour les outre-mer ! Je vous félicite donc pour votre excellent rapport, qui met bien en lumière cette inflexion.

M. Jacky Le Menn. – *La question du logement est centrale et revient chaque année dans nos discussions sur l'outre-mer. Il existe une situation de pénurie particulièrement importante en Guyane. Je pense que les mesures prises cette année vont dans le bon sens.*

Je salue également les mesures prises pour diminuer le coût du travail dans les outre-mer. Les taux de chômage des territoires ultramarins feraient sans aucun doute hurler s'ils étaient constatés dans l'hexagone. D'une manière générale, je pense qu'il faut avoir conscience que les règles appliquées dans l'hexagone ne sont pas toujours adaptées aux territoires ultramarins.

J'ai eu l'occasion de visiter un centre du SMA lors d'un déplacement effectué en 2011 en Martinique et en Guyane avec d'autres sénateurs de la commission. Cette visite, qui constituait une découverte pour beaucoup d'entre nous, m'a favorablement impressionné : l'encadrement n'est pas strictement militaire mais est animé par une volonté d'adaptation, et les solidarités de terrain m'ont paru très fortes.

Pour toutes ces raisons, je partage l'avis favorable de notre rapporteure sur les crédits de la mission « Outre-mer ».

Mme Annie David, présidente. – *J'ai moi aussi pu découvrir le SMA lors du déplacement de la commission de 2011. Celui-ci m'est apparu comme un dispositif très intéressant, bien qu'il ne soit sans doute pas envisageable de le transposer dans l'hexagone. Il s'adresse à des publics en grande difficulté, sur le fil du rasoir, que tout peut faire basculer. Je suis satisfaite de voir que cette institution doit être renforcée au cours des prochaines années.*

Vous connaissez ma position sur les exonérations de charges et la diminution du coût du travail : je considère cette dernière expression comme impropre car, pour moi, le travail n'est pas un coût. Je comprends cependant que certaines cotisations sociales puissent peser plus ou moins lourdement selon les difficultés économiques rencontrées par certains territoires. La modulation des exonérations prévues selon le niveau de salaire et leur préservation pour les bas salaires me semblent aller dans le bon sens.

S'agissant de la défiscalisation, il est en effet très important de mener une réflexion sur la manière d'adapter au mieux ces mécanismes, que l'on connaît peu, à l'amélioration des conditions de vie et des conditions économiques dans l'ensemble des territoires d'outre-mer.

Je soutiens également l'avis favorable de la rapporteure.

M. René-Paul Savary. – *L'éternel problème des exonérations de cotisations sociales pour les bas salaires est que cela revient à tirer les salaires vers le bas : les salaires sont maintenus en dessous du Smic afin qu'ils puissent bénéficier des exonérations prévues. C'est la raison pour laquelle nous nous étions prononcés pour une exonération plus large en contrepartie d'une augmentation de la TVA. Par ailleurs, le Cice n'est pas vraiment comparable à des exonérations de charge dont les entreprises bénéficient tout au long de l'année auprès des Urssaf.*

Le SMA me semble se rapprocher des établissements publics d'insertion de la défense (EPIDe), qui offrent des formations à destination des jeunes en difficulté avec un encadrement de militaires en retraite ou réservistes. Ces formations visent à redonner en quelques mois l'habitude de choses quotidiennes aussi simples que se lever, s'habiller ou se raser.

Je me demande si l'application outre-mer du revenu de solidarité active (RSA), qui vient d'être étendu à Mayotte, a vraiment permis de lutter contre la précarité. Nous avons eu ce matin une discussion sur ce dispositif et tout le monde semble convenir que des corrections doivent lui être apportées. Pouvez-vous nous indiquer quel est le nombre de ses bénéficiaires en outre-mer ?

Mme Annie David, présidente. – *S'agissant des EPIDe, c'est pour une fois l'hexagone qui s'est inspiré de l'outre-mer !*

Le RSA est bien sûr applicable en outre-mer, mais il ne dépend pas de la mission « Outre-mer » sur laquelle nous nous prononçons aujourd'hui.

Mme Karine Claireaux, rapporteure pour avis. – *Le dispositif proposé par l'article 70 du projet de loi de finances permet d'éviter les effets de seuil, dans la mesure où il effectue un lissage des exonérations en fonction des revenus. L'exonération est totale en-deçà de 1,4 Smic et dégressive au-delà, dans la limite de 3,8 Smic. Ces exonérations toucheront au total 93 % des salariés.*

On compte environ 211 000 bénéficiaires du RSA dans les DOM.

M. Michel Vergoz. – *Il n'est pas question de maintenir les salaires en dessous du Smic, puisque le dispositif d'exonération est recentré sur les salaires inférieurs à 1,4 Smic. Ce seuil est même plus élevé dans le secteur renforcé. Dans leur grande majorité, les salariés ultramarins bénéficieront de ces exonérations.*

En 2013, à La Réunion, on a refusé l'inscription de jeunes au SMA en raison de leur niveau qui est apparu comme plus bas que bas. Il a été nécessaire de passer par une étape probatoire de remise à niveau pour qu'il puisse accéder à leur rêve d'intégrer le SMA. Vous imaginez donc à quel point on en est arrivé, et cela montre bien qu'il est nécessaire de faire quelque chose pour notre jeunesse exclue.

Le RSA constitue un échec patent dans l'hexagone, sans même parler des DOM. Je n'ai jamais cru à ce dispositif. La présidente du conseil général de La Réunion nous avertit depuis 2006 du risque de faillite de la collectivité en raison notamment de la charge que représente le RSA pour les finances départementales. Notre collectivité compte plus de 100 000 bénéficiaires du RSA, contre 1 million dans l'hexagone : rapporté à la taille de notre territoire, ce chiffre représente une charge très importante. Une réflexion sur ce point est donc urgente, au moins pour l'outre-mer.

Mme Annie David, présidente. – *Nos débats ne font que confirmer qu'une réflexion sur le RSA est nécessaire, comme nous l'avons évoqué ce matin lors de l'examen pour avis des crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».*

Mme Karine Claireaux, rapporteure pour avis. – *En conclusion, j'aimerais souligner la qualité des auditions que j'ai pu mener et saluer les précisions enrichissantes qui m'ont été apportées à la fois par la Fédération des entreprises d'outre-mer (Fedom), par la direction générale des outre-mer (Dégéom) et par Ladom.*

Suivant la proposition de la rapporteure pour avis, la commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Outre-mer » ainsi qu'à l'article 70 rattaché.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE POUR AVIS

- **L'Agence de l'outre-mer (Ladom)**
Jean-Claude Cadenet, directeur général
- **Fédération des entreprises d'outre-mer (Fedom)**
Jean-Pierre Philibert, président
Annie Iasnogorodski, déléguée générale
- **Délégation générale de l'Outre-mer (Degeom)**
Thomas Degos, directeur général
Marc Del Grande, sous-directeur du service des politiques publiques
Hervé Jonathan, sous-directeur du service de l'évaluation, de la prospective
et de la dépense de l'Etat