

N° 143

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2019

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2020,

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, Élisabeth 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 ; Mme Cathy Apourceau-Poly, 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 Michelle Gréaume, Nadine Grelet-Certenais, Jocelyne Guidez, Véronique Guillotin, Victoire Jasmin, M. Bernard Jomier, Mme Florence Lassarade, M. Martin Lévrier, Mmes Monique Lubin, Viviane Malet, Brigitte Micouleau, MM. Jean-Marie Morisset, Philippe Mouiller, Mmes Frédérique Puissat, Marie-Pierre Richer, Laurence Rossignol, Patricia Schillinger, MM. Jean Sol, Dominique Théophile, Jean-Louis Tourenne, Mme Sabine Van Heghe.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 2272, 2291, 2292, 2298, 2301 à 2306, 2365, 2368 et T.A. 348

Sénat : 139 et 140 à 146 (2019-2020)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. UN APERÇU LIMITÉ DE LA POLITIQUE ULTRAMARINE DE L'ÉTAT, DES MESURES ESSENTIELLEMENT PARAMÉTRIQUES, UNE STABILITÉ DES CRÉDITS.....	7
II. UNE VIGILANCE NÉCESSAIRE SUR LA COMPENSATION DES EXONÉRATIONS LODEOM.....	9
III. LE PROGRAMME 123 : UNE ALERTE PARTICULIÈRE SUR LES CRÉDITS DU LOGEMENT SOCIAL, MALGRÉ L'ENCLICHEMENT DE DIVERS LEVIERS PAR L'ÉTAT	11
EXAMEN EN COMMISSION.....	13
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	21

LES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Réunie le 27 novembre 2019 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 2020**.

Pour 2020, les crédits de la mission « Outre-mer » s'élèveront à **2,55 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et **2,41 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**, soit une **baisse de respectivement 3,96 % et 6,45 %, à périmètre courant**.

Cette diminution résulte d'importantes **mesures de périmètre** qui font sensiblement évoluer les contours de la mission et qui concernent principalement la « débudgétisation » de mesures spécifiques à la Guyane et à la Polynésie française.

Votre rapporteure pour avis a relevé **le caractère difficilement lisible des montants proposés pour la présente mission**, qu'explique 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.

L'année 2020 sera marquée par une **baisse des crédits dédiés au soutien aux entreprises de près de 2,3 %**. Cette diminution, que le projet de loi de finances pour 2020 et le projet de loi de finances rectificative pour 2019 expliquent par des prévisions de compensation budgétaire des exonérations Lodeom plus faibles que prévues, paraît difficilement compatible avec les mesures concurremment décidées en projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020, qui accentuent les exonérations du régime de compétitivité renforcée.

Votre commission s'est par ailleurs **alarmée de la baisse des crédits dédiés au logement (- 3,15 %)**, qui paraît difficilement compatible avec la situation particulièrement dégradée de l'habitat ultramarin, notamment en Guyane et à Mayotte.

Suivant la proposition de sa rapporteure pour avis, et sous réserve de ces observations, la commission a émis un **avis favorable** à l'adoption des crédits de la mission « Outre-mer ».

I. UN APERÇU LIMITÉ DE LA POLITIQUE ULTRAMARINE DE L'ÉTAT, DES MESURES ESSENTIELLEMENT PARAMÉTRIQUES, UNE STABILITÉ DES CRÉDITS

Conformément aux remarques qu'elle avait formulées l'an dernier, votre rapporteure pour avis rappelle que les crédits de la mission « Outre-mer », dont les crédits de paiement s'élèvent à **plus de 2,4 milliards d'euros**, ne résument pas l'ensemble de l'action conduite par l'État à destination des territoires ultramarins, qui ne figurent de façon exhaustive que dans un document de politique transversale.

Ce dernier retrace un engagement de **près de 18,5 milliards d'euros** de crédits pour l'exercice 2020, soit presque neuf fois le montant des crédits ultramarins sur lequel la représentation nationale est appelée à se prononcer spécifiquement.

Outre qu'il limite la lisibilité de la politique ultramarine de l'État, l'examen des seuls crédits de la mission « Outre-mer » n'a pas pour lui le mérite de la cohérence. Répartis entre deux programmes, **l'un consacré à l'emploi en outre-mer (138)** et **l'autre aux conditions de vie (123)**, les crédits de la mission ne fournissent pas, pour ces deux aspects qui intéressent particulièrement la commission des affaires sociales, de panorama exhaustif des mesures financières engagées par l'État.

Les crédits de la mission connaissent, par rapport à 2019, une **baisse de 3,96 % en autorisation d'engagement (AE)** et une **baisse de 6,45 % en crédits de paiement (CP)**.

Cette évolution s'explique en grande partie par plusieurs **mesures de périmètre**, dont les principales concernent la Guyane et la Polynésie française.

Concernant la **Polynésie française**, la conversion de la dotation globale pour l'autonomie (DGA) en prélèvement sur recettes, intégré pour un montant de 90,5 millions au budget général, et l'extinction d'une action spécifique consacrée au financement du régime de solidarité territorial pour 12 millions d'euros se traduisent par un rétrécissement paramétrique de 112,5 millions d'euros, auquel doit être ajoutée la fin d'un soutien triennal pour l'investissement en oncologie.

Concernant la **Guyane**, la récupération d'un prélèvement sur recettes au profit d'une dotation pilotée par le ministère des outre-mer, pour un montant de 27 millions d'euros mais dont l'objet reste à définir, ainsi que le transfert au ministère de l'intérieur d'une action spécifique financée à hauteur de 7,2 millions d'euros, produisent un ajustement positif d'environ 20 millions d'euros.

Ainsi, la direction générale des outre-mer (DGOM) a pu assurer à votre rapporteure pour avis qu'**à périmètre constant, les crédits de la mission « Outre-mer » connaissent une stabilité presque exacte.**

Il convient par ailleurs d'expliquer l'écart notable entre AE et CP par la nature particulière du circuit de financement des crédits ultramarins. Ces derniers rassemblent principalement des crédits de soutien et de cofinancement d'actions portées par les collectivités territoriales ultramarines et par les acteurs locaux du logement social, leur engagement dépend étroitement de la capacité de ces acteurs locaux à solliciter leur ordonnancement. Malgré des délais et la persistance en fin d'exercice de quelques « restes à payer », dus pour une large part aux capacités d'investissement de certaines collectivités obérées par leurs frais de fonctionnement, le ministère des outre-mer engage bien tous les ans la quasi-intégralité des AE.

II. UNE VIGILANCE NÉCESSAIRE SUR LA COMPENSATION DES EXONÉRATIONS LODEOM

Les crédits de paiement ouverts par le PLF pour 2020 au titre du programme 138 « Emploi outre-mer » s'élèvent à un peu plus de **1,75 milliard d'euros**, soit plus de **72,5 % des crédits de la mission**.

Ces fonds couvrent dans leur majorité (84 %) l'action n° 1 consacrée au « Soutien aux entreprises » et traduisent la **compensation budgétaire des exonérations de cotisations de sécurité sociale dont bénéficient les entreprises ultramarines relevant des dispositifs issus de la loi pour le développement en outre-mer (LODEOM)**. En conséquence de la suppression du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) au profit d'un renforcement des exonérations de cotisations patronales, les crédits du programme 138 avaient été augmentés de plus de 42 % en 2019. Cette refonte des exonérations LODEOM a défini trois régimes spécifiques :

- le « **régime de compétitivité** » pour les entreprises de moins de 11 salariés et pour les entreprises du secteur du bâtiment et des travaux publics (BTP). *L'exonération est totale jusqu'à 1,3 SMIC puis dégressive jusqu'à 2,2 SMIC ;*

- le « **régime de compétitivité renforcée** » pour les entreprises de moins de 250 salariés ayant réalisé un chiffre d'affaires inférieur à 50 millions d'euros et qui relèvent de plusieurs secteurs d'activité englobant l'industrie, l'environnement, l'agriculture, la pêche, le tourisme et les technologies innovantes.

Par dérogation, ce régime est applicable aux entreprises situées en Guyane et exerçant leur activité dans les secteurs de la comptabilité ou du conseil. *L'exonération est totale jusqu'à 2 SMIC¹ puis dégressive jusqu'à 2,7 SMIC ;*

- le « **régime d'innovation et croissance** » pour les entreprises de moins de 250 salariés ayant réalisé un chiffre d'affaires inférieur à 50 millions d'euros et dont les salariés concourent à la réalisation de projets innovants dans le domaine des NTIC. *L'exonération est totale jusqu'à 1,7 SMIC, maintenue en valeur absolue jusqu'à 2,5 SMIC puis dégressive jusqu'à 3,5 SMIC.*

À l'issue de ce premier exercice, votre rapporteure pour avis trouve surprenant que les crédits demandés pour 2020 au titre de l'action n° 1 subissent, à **périmètre courant**, une **baisse de 2,3 %**, alors que les articles 8 *quater* et 8 *quinquies* du PLFSS pour 2020, en cours d'examen, prévoient l'extension du régime de compétitivité renforcée.

¹ Contrairement à ce qu'indique le projet annuel de performance (PAP) de la mission « Outre-mer », l'exonération totale du régime de compétitivité renforcée a été portée à 2 SMIC par l'article 8 *quinquies* du PLFSS pour 2020. La modification de ce seuil représente environ 35 millions d'euros, dont le Gouvernement a assuré qu'ils seraient intégralement compensés par les crédits du ministère des outre-mer.

Votre rapporteure pour avis déplore que **le chiffre précis de la prévision d'exécution de la compensation budgétaire pour l'exercice 2019 ne soit pas communiqué**. Elle prend acte de l'annulation de 98,2 millions d'euros de crédits de paiement, portée par le projet de loi de finances rectificative (PLFR) pour 2019 au motif d'une prévision plus faible qu'attendue de la compensation budgétaire à la sécurité sociale, et se montrera particulièrement attentive, au cours de l'exercice 2020, aux effets conjoints du PLFR et du PLFSS pour 2020.

L'action n° 2 relative à « l'aide à l'insertion et à la qualification professionnelle » regroupe pour sa part plus de **14 % des crédits du programme 138**, dont l'intégralité des dépenses de personnel, au travers principalement de deux dispositifs : le **service militaire adapté** (SMA) et **l'agence de l'outre-mer pour la mobilité** (Ladom). Les crédits de paiement de cette action connaissent pour 2020 une relative stabilité (+ 0,3 %).

- Le 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. Sa capacité d'accueil a été progressivement renforcée, jusqu'à atteindre 5 970 bénéficiaires en 2018, soit la quasi-totalité de l'objectif formulé en 2017 de porter son périmètre à 6 000 jeunes sur l'ensemble des territoires ultramarins.

Il s'agit donc d'un dispositif stabilisé, désormais concentré sur « l'employabilité durable » de ses bénéficiaires.

Le taux d'insertion en sortie du dispositif montre des niveaux particulièrement satisfaisants, autour de 80 %. La DGOM a tout de même signalé à votre rapporteure pour avis un **risque de concurrence du SMA avec des dispositifs analogues** financés par l'État (Garantie jeunes), l'Union européenne (Initiative Emploi des jeunes) ou, plus souvent, les conseils régionaux quand ces derniers sont autorités de gestion.

- Afin de lutter contre les difficultés particulières rencontrées par les jeunes en matière de mobilité pour l'accès à la formation, LADOM distribue le passeport mobilité formation professionnelle (PMFP), qui réunit plusieurs mesures de soutien financier : une action mobilité formation emploi (MFE), une allocation complémentaire de mobilité (ACM) ainsi qu'un accompagnement post-mobilité (APM). Les crédits relatifs au PMFP, portés à **24,6 millions d'euros en CP**, connaissent une légère inflexion par rapport à l'exercice précédent.

III. LE PROGRAMME 123 : UNE ALERTE PARTICULIÈRE SUR LES CRÉDITS DU LOGEMENT SOCIAL, MALGRÉ L'ENCLENCHEMENT DE DIVERS LEVIERS PAR L'ÉTAT

- L'une des principales actions financées au titre du programme 123 vise le **logement social** (action n° 1). Identifié depuis 1987 dans le cadre d'une **ligne budgétaire unique** (LBU) gérée par le ministère du logement, le budget de l'État consacré au logement outre-mer a été transféré en 1998 au budget du ministère de l'outre-mer, dans le souci d'assurer une visibilité accrue et une meilleure adaptation territoriale de la politique du logement. La LBU mobilise en 2020 un montant annuel d'un peu plus de 215 millions d'euros en AE, soit une **baisse de 3,15 % par rapport à 2019**.

Compte tenu de la **situation très dégradée de l'habitat ultramarin**, dénoncée depuis plusieurs années, et au vu de cette dégradation inédite depuis dix ans des crédits alloués à cette action, **voire rapporteure pour avis réitère avec force l'alerte lancée quant au niveau et au pilotage des crédits attribués à cet objectif spécifique**.

La DGOM a précisé que cette évolution s'expliquait par une inflexion qualitative à venir dans la politique du logement ultramarin, dont elle reconnaît qu'elle a jusqu'à présent pâti d'un déploiement exagérément uniforme ainsi que d'une sous-exécution chronique.

Une distinction territoriale, que mettront en œuvre les conclusions de la Conférence logement tenue au cours du premier semestre 2019, devrait être désormais opérée entre la **construction** d'une part et la **réhabilitation** d'autre part. En effet, alors que les besoins aux Antilles sont prioritairement tournés vers la réhabilitation du parc existant, la situation particulière de la Guyane et de Mayotte, où l'explosion démographique entretient de manière alarmante le phénomène du logement insalubre (sur les 110 000 logements insalubres ultramarins, près de la moitié est située au sein de ces deux territoires), appelle d'urgence la création de logements neufs.

Aux côtés de la LBU, qui sera prioritairement consacrée au soutien apporté aux acteurs locaux en matière d'ingénierie, la DGOM a annoncé la réforme du crédit d'impôt lié aux opérations de réhabilitation de logement et de destruction en cas d'amiante, ainsi que la restauration, pour les seuls territoires ultramarins, de l'allocation logement-accession (dont les crédits seront imputés sur la mission « Cohésion des territoires »).

Pour autant, ces explications ne suffiront sans doute pas, aux yeux de votre rapporteure pour avis, à satisfaire les importants besoins rencontrés par les territoires concernés.

- Par ailleurs, l'action n° 4, relative au champ sanitaire, social, culture, jeunesse et sports rassemble un ensemble disparate de crédits pour un montant de 5,6 millions d'euros, **en nette diminution par rapport à 2019** (-73,6 %). En grande partie expliqué par les mesures de périmètre

précédemment évoquées, ce montant n'est par ailleurs que très faiblement illustratif des efforts déployés dans le champ social pour les territoires ultramarins. Cette action finance prioritairement des subventions d'associations, toujours en complément de financements déclenchés par les agences régionales de santé (ARS) et surtout orientées vers des actions de prévention et de santé sexuelle.

En matière sanitaire et sociale, l'essentiel de l'effort budgétaire se trouve porté par les crédits du ministère des solidarités et de la santé. Bien qu'exclus des crédits de la présente mission, votre rapporteure pour avis tient à les souligner afin d'en assurer la traçabilité.

Il s'agit notamment de la création de 100 postes d'assistants spécialistes partagés pour les structures de soins de Guyane et de Mayotte et de la signature d'un protocole de coopération entre la France et les Comores prévoyant 44 millions d'euros pour renforcer la coopération sanitaire entre les Comores, Mayotte et La Réunion. Concernant plus spécifiquement Mayotte, son unique centre hospitalier a bénéficié par ailleurs de 20 millions d'euros de crédits pour des travaux d'urgence et de 172 millions d'euros au titre de la stratégie nationale de santé (SNS).

Enfin, bien que les prestations sociales (et notamment les minima sociaux) se maintiennent à des niveaux très nettement inférieurs à ceux attribués dans l'hexagone (pour près de 50 %), les pouvoirs publics amplifient l'effort de convergence. Ces derniers prévoient à 2036 l'horizon de convergence pour toutes les prestations contributives. Lors de son récent déplacement à La Réunion, le Président de la République a en outre identifié les prestations liées au handicap (AAH et AEEH) et les petites retraites comme priorités de convergence pour les prochains exercices.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 27 novembre 2019, 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 2020.

M. Alain Milon, président. – Mme Dindar nous présente maintenant la mission « Outre-mer ».

Mme Nassimah Dindar, rapporteure pour avis de la mission « Outre-mer ». – J'ai le plaisir et l'honneur de vous présenter mes observations sur les crédits de la mission « Outre-mer » dans le cadre du projet de loi de finances (PLF) pour 2020.

Permettez-moi de vous dire, à titre liminaire, ma satisfaction de voir la situation économique, sociale et humaine des outre-mer être davantage prise en compte dans le débat public. Le déplacement récent du Président de la République dans les outre-mer de l'océan Indien – à Mayotte, à l'île Grande Glorieuse et à La Réunion – a remis en lumière la situation de ces territoires et l'urgence des problèmes qu'ils rencontrent. Notre commission elle-même a eu l'occasion de se mobiliser sur le sujet au cours des dernières sessions parlementaires et compte renouveler cet engagement par un déplacement en avril prochain à Mayotte sur la problématique spécifique de l'accès aux soins.

Les défis soulevés par les territoires ultramarins restent immenses. 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 ‰ naissances dans l'Hexagone, elle peut atteindre 9,1 ‰ en Guyane et 9,2 ‰ à Mayotte.

Concernant l'emploi, les taux de chômage se maintiennent à des niveaux très élevés ; les outre-mer cumulent le triste record des départements et des territoires les plus touchés par le chômage, avec 35 % à Mayotte en 2016 et 28 % à Saint-Martin. 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.

Concernant le logement, enfin, la situation demeure très préoccupante s'agissant de l'habitat insalubre et indigne, avec plus de 170 000 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 Direction générale des outre-mer (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 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 de mes interlocuteurs aient qualifié les territoires d'outre-mer de véritables « poudrières ».

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 maintenus au-dessus de 2,5 milliards d'euros en autorisations d'engagement, et présentent, à périmètre constant, une stabilité presque exacte par rapport à 2019.

En effet, les évolutions faciales des crédits de la mission sont en majeure partie le fruit de mesures de périmètre, qui concernent essentiellement la Guyane et la Polynésie française. À la demande des acteurs locaux, plusieurs crédits font l'objet de transferts réciproques, pour des montants inchangés, entre le budget du ministère des outre-mer, qui les attribue sous la forme de dotations globales, et des prélèvements sur recettes. Même si leur impact budgétaire est limité, il me revient néanmoins d'avertir la commission sur la lisibilité de ces mesures.

Ce constat d'ordre général étant fait, je dois rappeler, 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 18,5 milliards en 2020, soit plus de neuf 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 aux outre-mer. Je note par ailleurs que, bien que les crédits spécifiques au ministère des outre-mer ne subissent pas de diminution particulière, l'effort global de l'État en matière ultramarine ne connaît malheureusement pas le même sort : ces 18,5 milliards d'euros pour 2020 représentent près de 4 milliards d'euros de moins que les crédits globaux annoncés pour 2018.

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 conduites, selon les années, ou bien dans le cadre du projet de loi de finances, 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 cette mission. Je citerai à titre d'exemple la modification du seuil d'exonération totale pour le régime de compétitivité renforcée, décidée au cours de l'examen du PLFSS en première lecture à l'Assemblée nationale, et dont les impacts budgétaires, certes réduits à 35 millions d'euros, ne figurent pas au PLF que nous examinons alors qu'il s'agit d'exonérations compensées par des crédits budgétaires.

Dans ce projet de budget qui nous est soumis, trois sujets entrent plus particulièrement dans le champ de compétence de notre commission.

Plus de la moitié des dépenses de la mission, soit 1,47 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 l'insularité et à encourager la création d'emplois par la réduction du coût du travail.

Cette ligne de crédits fait l'objet depuis plusieurs années d'une trajectoire descendante, difficilement compréhensible au regard des mesures ponctuellement insérées au gré du titre III des PLFSS. Cette baisse des crédits associée au principal dispositif de soutien à l'emploi ultramarin suscite légitimement l'inquiétude des acteurs économiques. 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 qui existe aujourd'hui.

S'agissant du service militaire adapté (SMA), le budget de l'exercice à venir préfigure celui d'un dispositif arrivé à maturité, dont les effets doivent désormais se déployer dans le temps.

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 disparates et limités. En réalité, la plupart des dispositifs sanitaires sont financés dans le cadre de la sécurité sociale ou au travers de financements versés aux collectivités territoriales pour l'exercice de leurs compétences.

Cette ligne budgétaire de 5,6 millions d'euros, 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 signale la sensible amélioration de l'état des hôpitaux de Mayotte et de La Réunion. Le premier a pu bénéficier de crédits pour des travaux d'urgence à hauteur de 20 millions d'euros ainsi que de 172 millions d'euros au titre de la stratégie nationale de santé. Pour le second, les grandes difficultés financières que nous lui connaissons sont en cours d'apurement et laisseraient espérer une trajectoire de retour à l'équilibre d'ici à 2021.

Tels sont 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.

M. Dominique Théophile. – *Nous constatons une sous-consommation de crédits de paiement lors de l'exercice 2018-2019. Quelles solutions pourraient être apportées pour éviter que cette situation ne perdure ? La baisse de 100 millions d'euros de crédits de paiement dans le budget pour 2020 me paraît le prolongement des 70 millions d'euros de crédits de paiement non utilisés ou reportés en 2018.*

Des défauts de pilotage et des problèmes d'ingénierie de mise en œuvre des projets semblent être à l'origine de cette situation. La création de l'agence nationale de la cohésion des territoires pourraient apporter des réponses. Toutefois, l'absence de structures permanentes et spécifiques dans les outre-mer ne le permet pas. Quelles sont, pour vous, les causes de ce dysfonctionnement ?

En Guyane et à Mayotte, des plateformes d'appui aux collectivités territoriales vont être créées afin d'accélérer la mise en œuvre des projets de territoires. Peut-on envisager une généralisation sur l'ensemble des territoires ? Il y a un besoin et cette absence nous sera reprochée. Si la Guadeloupe se porte mieux, dans la souffrance toutefois, avec un taux de chômage de 24 %, celui-ci devrait prochainement atteindre 31 % en Guyane et à Mayotte. Je ne suis pas certain qu'un gouvernement résisterait à 28 % de chômage dans l'Hexagone ! Nous souhaitons donc être en mesure de pouvoir consommer les crédits.

Mme Laurence Cohen. – Comme l'ensemble de mon groupe, je suis préoccupée par la situation des territoires ultramarins. Tous les signaux socio-économiques sont au rouge et les mesures présentées par le Gouvernement ne prennent pas en compte la réalité de cette situation. Cela me fait penser au plan d'urgence pour les hôpitaux de Mme Agnès Buzyn, qui fait comme si la crise dans les hôpitaux n'existait pas. Un budget de 5,6 millions d'euros pour le sanitaire et social, c'est modeste ! Tellement modeste que cela ne répond pas aux besoins ! De même, plus de la moitié des dépenses de la mission, soit 1,47 milliard d'euros, est consacrée à la compensation des exonérations de cotisations sociales dont bénéficient les entreprises ultramarines. Ce ne sont pas de bonnes mesures. Cela se saurait si cela favorisait l'emploi ! Notre groupe a toujours contesté l'efficacité des exonérations de cotisations patronales pour favoriser l'emploi, ce que le chômage dans les territoires ultramarins achève de démontrer. Cependant, on continue. Ce sont toujours ces mêmes recettes qui « plombent » et qui ne marchent pas ! Lorsque notre groupe propose d'autres orientations, elles sont refusées. C'est pourquoi nous voterons contre.

M. Guillaume Arnell. – Depuis quelques années, nos collègues de l'Hexagone ont une connaissance de plus en plus fine de nos situations ultramarines. Je suis d'un territoire qui compte 28 % de chômeurs : je ne peux pas m'en satisfaire. Je comprends les mesures que tentent de mettre en place les gouvernements pour éradiquer le fléau du chômage. Toutefois, elles ne fonctionnent pas. Il faut être innovant, inventif et trouver d'autres solutions. Je me suis battu pour les exonérations des cotisations pour nos entreprises. Sur mon territoire, je constate que ces exonérations ne profitent pas à l'emploi local. Or, parmi ces 28 % de chômeurs, il y a 50 % de jeunes. C'est insupportable !

Nous sommes également préoccupés par la situation du logement. En Guadeloupe, les gens ne parviennent pas à se loger décemment. Sur mon territoire, c'est encore différent, car le problème a été amplifié par le phénomène Irma.

Une attention particulière doit être portée à la situation sanitaire et sociale et à nos hôpitaux. Les choses ne pourront pas continuer ainsi. Gardons à l'esprit ces quarante jours de grèves qui ont paralysé certains territoires il y a quelques années. Je souhaiterais éviter de telles manifestations, mais si le Gouvernement ne se donne pas les moyens d'aider les territoires d'outre-mer, on risque de connaître une situation explosive.

Cependant, je ne voterai pas contre ce budget, car notre ministre est toujours à l'écoute. Elle a en revanche les mains liées. Il faudrait donc que nous trouvions les moyens de mieux l'accompagner.

Il nous faut trouver des solutions. Nous pouvons, comme tout le monde, profiter des périodes fastes et nous serrer la ceinture lorsque la situation l'exige. Il est frustrant que les territoires ultramarins ne profitent pas de la croissance et de la baisse du chômage.

Mme Jocelyne Guidez. – J'aimerais savoir où en est la construction du nouvel hôpital de la Guadeloupe ?

Par ailleurs, il faudrait se mobiliser pour que les produits de première nécessité soient au même prix que dans l'Hexagone.

Au sujet du chômage, comment faire revenir les jeunes après leurs études ? Et comment leur réserver aussi un meilleur accueil ?

Mme Viviane Malet. – *La conférence du logement en outre-mer a relevé un besoin de 90 000 logements, et l'on sait que 80 % des ménages sont éligibles au logement social. Les logements insalubres représentent 12 % du parc.*

Or la ligne budgétaire unique (LBU) est en baisse, et 100 millions d'euros d'engagements n'ont pas été consommés. L'accession à la propriété supprimée voilà deux ans n'a pas été sans conséquence sur l'emploi, de petits entrepreneurs ayant mis la clé sous la porte. Il convient donc de rétablir cette accession à la propriété et de l'inscrire dans le code de la construction et de l'habitation. Je déposerai un amendement en ce sens.

Mme Nassimah Dindar, rapporteure pour avis. – *La sous-consommation de crédits est reprochée aux élus locaux qui manquent d'ingénierie. Cependant, avec Mme la ministre, nous nous efforçons de réajuster les crédits en fin d'année. Les collectivités locales ont des frais de fonctionnement bien plus lourds que leurs capacités d'investissement, - ils se composent des traitements, mais aussi de toutes les prestations que nous versons : revenu de solidarité active (RSA), allocation personnalisée d'autonomie (APA), etc. Ce sont ces frais de fonctionnement qui, obérant notre capacité d'investissement, empêchent que nous engagions tous les crédits ouverts.*

Avec la départementalisation, la France nous a fait progresser en matière de santé, d'éducation, de logement, mais, aujourd'hui, nous avons l'impression de reculer. Comment préserver le sentiment républicain ? Si nous ne faisons qu'assister les populations sans offrir des capacités d'emploi, de création de richesses, nous déconstruirons ce que nous avons mis plus de 60 ans à bâtir au sein de la République française.

Nous sommes ainsi la deuxième puissance maritime mondiale et nos mers ne sont pas exploitées. Il nous faut donc porter un projet de développement structurant qui donne aux territoires ultramarins une autre lisibilité. L'outre-mer n'est pas seulement une charge, mais une chance pour la France.

Pour répondre à Mme Guidez, l'hôpital de Pointe-à-Pitre sera achevé en quarante-huit mois, avec une capacité de 600 lits et de 3 000 emplois. C'est donc une bonne nouvelle.

Enfin, du logement social est construit à La Réunion suivant différents régimes de défiscalisation pour les logements locatifs sociaux (LLS) ou très sociaux (LLTS), mais ce modèle en milieu urbain ne préserve pas l'identité créole. Il convient de permettre aussi l'accession à la propriété, et nous remercions Mme la ministre sur ce point, qui s'est battue pour que cette dernière figure au PLF de cette année. Il faut préserver tous les types d'habitat. Or la LBU est une aide à la pierre et non une aide à la personne. Il faudrait engager un vrai Grenelle de l'habitat outre-mer.

M. Dominique Théophile. – Les difficultés sont réelles, mais nous travaillons sur un nouveau modèle.

Du point de vue sanitaire, l'hôpital a brûlé en Guadeloupe, mais les perspectives sont là : la construction d'un CHU disposant du plateau technique le plus moderne de France, pour 600 millions d'euros.

Nous accueillons également le premier Cyclotron avec TEP Scan de la Caraïbe, où nous fabriquons nos propres isotopes. Malgré nos difficultés sanitaires, nous sommes un modèle pour la petite Caraïbe ; il y a donc un risque à venir de tourisme sanitaire dans la zone.

J'ajoute qu'il manque 12 millions de médecins dans le monde. Nous avons obtenu de négocier directement avec Cuba, seul pays produisant des médecins en quantité suffisante selon l'Organisation mondiale de la santé (OMS), dans le cadre des praticiens à diplôme hors Union européenne (Padhue). La situation à Haïti serait désastreuse sans les médecins cubains.

M. Alain Milon, président. – C'est notre mission sénatoriale en Guadeloupe qui avait proposé des dérogations pour permettre aux médecins cubains d'exercer sur le territoire. Vous avez raison de défendre vos territoires, vos idées, mais il importe de faire savoir que le Sénat intervient sur des sujets importants et obtient des résultats.

Mme Patricia Schillinger. – Depuis la départementalisation de Mayotte, les budgets ont-ils explosé ? Les crédits sont-ils utilisés ?

Mme Nassimah Dindar, rapporteure pour avis. – Mayotte a bénéficié largement de crédits spécifiques sur l'habitat et l'éducation. C'est un îlot de prospérité par rapport aux pays environnants. Le préfet dispose de mesures particulières pour utiliser les crédits. Les minima sociaux y sont divisés par deux, ce qui pousse les familles mahoraises à venir à La Réunion. Cela crée malgré tout un appel d'air, comme en Guyane. C'est pourquoi il faut envisager le développement de ces territoires avec une vision plus large : l'on ne saurait parler de Mayotte sans évoquer le codéveloppement des Comores. À cet égard, je déplore que les fonds français et européens de coopération soient sous-consommés.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Outre-mer » du projet de loi de finances pour 2020.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Direction générale des outre-mer (DGOM)

Emmanuel Berthier, préfet, directeur général des outre-mer

Etienne Desplanques, sous-directeur des politiques publiques