

N° 151

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2012

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 2013, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME IV

OUTRE-MER

Par M. Michel VERGOZ,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : Mme Annie David, présidente ; M. Gilbert Barbier, Mmes Isabelle Debré, Catherine Génisson, MM. Jean-Pierre Godefroy, Claude Jeannerot, Jacky Le Menn, Jean-Louis Lorrain, Alain Milon, Jean-Marie Vanlerenberghe, vice-présidents ; Mmes Aline Archimbaud, Claire-Lise Campion, Catherine Deroche, Chantal Jouanno, M. Marc Laménie, secrétaires ; M. Yves Daudigny, rapporteur général ; Mme Jacqueline Alquier, M. Jean-Paul Amoudry, Mmes Natacha Bouchart, Marie-Thérèse Bruguière, MM. Jean-Noël Cardoux, Luc Carvounas, Mme Caroline Cayeux, M. Bernard Cazeau, Mmes Karine Claireaux, Laurence Cohen, Christiane Demontès, MM. Gérard Dériot, Jean Desessard, Mmes Muguette Dini, Odette Duriez, MM. Guy Fischer, Michel Fontaine, Mme Samia Ghali, M. Bruno Gilles, Mmes Colette Giudicelli, 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, M. Louis Pinton, 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.) : 235, 251 à 258 et T.A. 38

Sénat : 147 et 148 (annexe n°19) (2012-2013)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. DES CRÉDITS POUR L'OUTRE-MER EN PROGRESSION DE 5 % : UNE INFLEXION TRÈS ATTENDUE	7
1. <i>Un renforcement très attendu des crédits pour 2013</i>	7
2. <i>Le nécessaire maintien des dispositifs de défiscalisation spécifiques aux outre-mer</i>	9
II. LE PROGRAMME « EMPLOI OUTRE-MER » : RENFORCEMENT DES AIDES AUX ENTREPRISES ET CONSOLIDATION DES DISPOSITIFS D'INSERTION PROFESSIONNELLE DES JEUNES	12
1. <i>Un renforcement très significatif des crédits de soutien aux entreprises</i>	13
a) Une hausse marquée du financement de la compensation des exonérations de charge.....	13
b) Des aides au fret et à la rénovation hôtelière désormais opérationnelles.....	15
2. <i>La préservation de l'aide à l'insertion et à la qualification professionnelle</i>	16
a) Le service militaire adapté (SMA) : une efficacité reconnue, des moyens accrus.....	16
b) La stabilisation des crédits alloués à la formation en mobilité des jeunes ultramarins.....	17
III. LE PROGRAMME « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER » : RETOUR À LA LIGNE BUDGÉTAIRE UNIQUE ET MONTÉE EN CHARGE DU FONDS EXCEPTIONNEL D'INVESTISSEMENT	19
1. <i>Les premières réponses structurelles apportées à la cherté de la vie outre-mer</i>	20
2. <i>La ligne budgétaire unique comme socle de la politique du logement social outre-mer</i>	21
3. <i>Un renforcement du fonds exceptionnel d'investissement</i>	22
4. <i>Les autres actions du programme</i>	23
TRAVAUX DE LA COMMISSION	25

Mesdames, Messieurs,

Le 15 novembre 2012, le Parlement adoptait définitivement le projet de loi relatif à la régulation économique outre-mer. Après la constitution d'un ministère des outre-mer de plein exercice, les nouveaux outils ainsi prévus représentent un premier jalon dans la lutte contre les difficultés économiques et sociales des départements et collectivités ultramarins.

Faut-il en effet rappeler le constat de l'Insee selon lequel le niveau de vie médian des populations d'outre-mer apparaît inférieur d'environ un tiers en moyenne au niveau hexagonal tandis que les écarts de prix atteignent parfois jusqu'à 40 % sur les produits alimentaires ? Sur fond de chômage massif chez les jeunes (60 % en Martinique et à la Réunion contre 22 % dans l'hexagone) et de sentiment de relatif abandon, ces écarts ont contribué aux mouvements de contestation dans les Antilles en 2009, à la paralysie de Mayotte pendant quarante-quatre jours en 2011 et au conflit social à La Réunion début 2012.

Dans ce contexte, l'évolution des crédits de la mission « Outre-mer » du projet de loi de finances pour 2013 témoigne d'une inflexion salutaire.

Après plusieurs années de diminution de l'effort budgétaire, les crédits de la mission s'élèveront l'année prochaine à plus de 2 milliards d'euros en crédits de paiement, soit une progression de 5 % à périmètre constant par rapport à 2012.

Le budget de la mission se répartit en deux programmes :

- le programme 138 « Emploi outre-mer », qui concerne les actions de soutien aux entreprises et de l'aide à l'insertion et à la qualification professionnelle ; il représente environ 70 % des crédits de la mission ;

- et le programme 123 « Conditions de vie outre-mer » qui prévoit notamment les crédits dédiés à la politique du logement social outre-mer inscrits sur la ligne budgétaire unique.

Pour 2013, votre rapporteur se félicite tout particulièrement du renforcement des crédits alloués au service militaire adapté et de la priorité redonnée à la ligne budgétaire unique dans le financement du logement social outre-mer. Il accueille avec grande satisfaction la relance de l'investissement public à travers le fonds exceptionnel d'investissement dont les autorisations d'engagement augmenteront de presque 200 %.

Il rappelle que les crédits retracés dans la mission « Outre-mer » ne représentent qu'une partie de l'effort total consenti en faveur des populations ultramarines. Celles-ci bénéficient en effet de crédits transversaux portés par 91 programmes relevant de 27 missions en 2013, soit 13,8 milliards d'euros de crédits de paiement en 2013 selon le document de politique transversale.

Après une présentation générale des crédits de la mission, votre rapporteur passera en revue chacun des deux programmes en insistant sur les actions ayant les liens les plus directs avec le champ des affaires sociales.

I. DES CRÉDITS POUR L'OUTRE-MER EN PROGRESSION DE 5 % : UNE INFLEXION TRÈS ATTENDUE

En 2013, à périmètre constant, les crédits de la mission « Outre-mer » s'élèveront à **2,16 milliards d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et à 2,01 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), soit une progression de respectivement 4,5 % et 5 % par rapport à 2012.

Cette évolution, qui intervient après plusieurs années de diminution de l'effort de l'Etat en faveur des outre-mer, constitue une inflexion salubre au regard des difficultés économiques et sociales auxquelles sont confrontés ces territoires.

A cet égard, votre rapporteur considère comme une nécessité le choix de maintenir les règles applicables aux dispositifs de défiscalisation spécifiques aux outre-mer. Il y voit un signe fort de l'engagement du Gouvernement vis-à-vis des économies et des populations ultramarines.

1. Un renforcement très attendu des crédits pour 2013

Au cours des dernières années, les départements et collectivités d'outre-mer ont largement participé à l'effort national de maîtrise de la dépense publique. Sous couvert d'appel au développement endogène, souvent ressenti comme un prétexte au désengagement de l'Etat, des coups de rabot successifs sur les dépenses fiscales sont venus remettre en cause la solidarité nationale.

Après la réduction des exonérations de charges sociales décidée dans le cadre de la loi pour le développement économique des outre-mer (Lodeom)¹, les crédits de la mission « Outre-mer » éprouvaient une chute dans les deux dernières lois de finances. En 2012, en particulier, il a été décidé une baisse de 53,5 millions d'euros en CP, affectant principalement les mesures de soutien aux entreprises et le service militaire adapté (SMA).

Dans son rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 2012, votre rapporteur déplorait ainsi une diminution des crédits de la mission de 1,1 % en AE et regrettait la très faible progression des CP, de l'ordre de 0,5 %. Au regard d'une prévision d'inflation fixée à 1,7 %, il dénonçait un projet « *injuste et décalé par rapport aux défis majeurs de l'outre-mer* ».

En 2013, la mission « Outre-mer » **demeurera préservée de la baisse générale des dépenses publiques**. A périmètre courant, les crédits de la mission augmenteront de 3,4 % en AE et 3,8 % en CP. A périmètre constant, la hausse sera encore plus marquée, de l'ordre de 4,5 % et 5 % par rapport à 2012.

¹ Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009.

La maquette budgétaire de la mission « Outre-mer » connaît une double évolution de périmètre pour 2013.

- D'une part, la constitution du ministère des outre-mer se traduit par la création d'une action nouvelle au sein du programme 138 « Emploi outre-mer ». Intitulée « Pilotage des politiques des outre-mer » et rassemblant des crédits auparavant portés par le ministère de l'intérieur, elle sera dotée de 2,9 millions d'euros en 2013.

- D'autre part, le financement de l'agence de santé de Wallis-et-Futuna a été transféré au programme 204 « Prévention sanitaire et offres de soins » qui relève du ministère de la santé, ce qui explique la baisse importante en 2013, par rapport à 2012, des crédits inscrits à l'action « Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports » du programme 123 « Conditions de vie outre-mer ».

Comme l'indique le tableau ci-après, chacun des deux programmes de la mission « Outre-mer » connaîtra une progression soutenue en CP. Celle-ci atteindra 4 % pour le programme « Emploi outre-mer » et 7 % pour le programme « Conditions de vie outre-mer ».

Evolution des crédits de la mission « Outre-mer » à périmètre constant

(en milliards d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2012	PLF 2013	Evolution	LFI 2012	PLF 2013	Evolution
Total de la mission « Outre-mer »	2,094	2,187	+ 4,5 %	1,941	2,038	+ 5,0 %
Programme 138 « Emploi outre-mer »	1,313	1,403	+ 6,8 %	1,338	1,392	+ 4,0 %
Programme 123 « Conditions de vie outre-mer »	0,780	0,784	+ 0,5 %	0,603	0,646	+ 7,0 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013

Votre rapporteur salue ainsi la **volonté de préserver une mission qui est l'une des rares dont les crédits progresseront en 2013.**

Il relève que cette augmentation très attendue des crédits n'empêche pas la mission « Outre-mer » de contribuer à l'effort de maîtrise de la dépense publique. En effet, le programme « Emploi outre-mer » prévoit un effort accru de productivité de la part du service militaire adapté (SMA) dont les dépenses de fonctionnement seront stabilisées. De même, l'agence de l'outre-mer pour la mobilité se verra appliquer la norme d'évolution des dépenses et des emplois en vigueur pour tous les opérateurs de l'Etat.

La programmation triennale associée au projet de loi de finances pour 2013 prévoit une **poursuite de l'augmentation** des crédits au rythme de 3,9 % entre 2013 et 2014 puis de 3,6 % entre 2014 et 2015. Les efforts significatifs engagés dans le présent projet de loi de finances pour 2013 se poursuivront donc au cours des prochaines années.

**Plafonds des crédits de paiement de la mission « Outre-mer »
pour les années 2013 à 2015 à périmètre constant 2013**

*(en milliards d'euros,
hors contribution au CAS « Pensions »)*

LFI 2012	2013	2014	2015
1,896	1,992	2,069	2,144

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013

**2. Le nécessaire maintien des dispositifs de défiscalisation
spécifiques aux outre-mer**

Les économies et les sociétés ultramarines sont devenues très dépendantes de la dépense fiscale, qui a été largement privilégiée par rapport à la dépense budgétaire.

En 2013, les dépenses fiscales représentent environ une fois et demie le montant des crédits de paiement prévus par la mission. Elles relèvent principalement du programme « Conditions de vie outre-mer » (2,789 milliards d'euros en 2013 contre 2,867 milliards d'euros en 2011). Le régime de TVA réduit dans les départements de La Réunion, de la Guadeloupe et de la Martinique (8,5 % pour le taux normal et 2,1 % pour le taux réduit) représente à lui seul 1,255 milliard d'euros, soit près de 40 % des dépenses fiscales totales en 2013. Il convient de souligner son importance au regard des problématiques de la vie chère outre-mer.

Les dépenses fiscales rattachées à la mission « Outre-mer » ont néanmoins enregistré une **baisse régulière au cours des dernières années**. Elles ont été ramenées de 3,414 milliards d'euros en 2011 à 3,264 milliards d'euros en 2012 et 3,138 milliards d'euros en 2013, soit une diminution de 8,1 % en 2013 par rapport à 2011.

Dès 2009, la Lodeom a entrepris la suppression graduelle de la dépense fiscale liée au logement libre et intermédiaire, pour une économie annuelle estimée à 251 millions d'euros en 2018. Elle prévoyait en outre une réforme des exonérations de charges sociales et de la TVA non perçue récupérable (NPR), soit une baisse des dépenses fiscales de près de 200 millions d'euros. La loi de finances pour 2011¹ a, quant à elle, limité les avantages fiscaux accordés dans le cadre des dispositifs d'aide à

¹ Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010.

l'investissement outre-mer, supprimé l'avantage fiscal relatif aux investissements réalisés dans la production d'énergie photovoltaïque et réduit le taux du crédit d'impôt sur le revenu en faveur des économies d'énergies, soit une baisse des dépenses fiscales d'environ 350 millions d'euros. Enfin, la loi de finances pour 2012¹ a supprimé l'abattement d'un tiers sur le résultat des exploitations situées dans les Dom, prévu une nouvelle limitation des avantages fiscaux pour les investissements outre-mer et mis un terme au dispositif « Scellier outre-mer » à compter du 31 décembre 2012.

Pour 2013, le projet de loi de finances prévoit, à son article 56, un abaissement du plafonnement global des réductions et crédits d'impôt à caractère incitatif ou liés à l'investissement tel que mis en place à compter de l'imposition des revenus de l'année 2009. Jusqu'alors, ce plafonnement comprenait une part proportionnelle au revenu imposable de 4 % et une part forfaitaire de 18 000 euros. Il est prévu de ramener la part forfaitaire à 10 000 euros et de supprimer la part proportionnelle. **Le Gouvernement a néanmoins fait le choix de préserver les dépenses fiscales outre-mer de cette mesure.**

Compte tenu des grandes difficultés économiques des territoires ultramarins, **votre rapporteur salue cette décision.** La réduction des niches fiscales peut se justifier pour redresser les finances publiques. Elle est même impérative lorsque les niches fiscales et sociales sont improductives ou inefficaces. Mais votre rapporteur souhaite rappeler qu'il s'agit du principal outil utilisé par l'Etat pendant des années pour soutenir les départements et collectivités d'outre-mer. Sans alternative possible à ce jour, le retrait brutal de ces dépenses risquait de mettre en péril des pans entiers de ces économies qui font face dans leur environnement régional respectif à la concurrence d'économies à faibles coûts salariaux.

En outre, le choix qui a été opéré dans le projet de loi de finances ne préjuge pas de **l'évaluation des niches fiscales outre-mer que devra réaliser le Gouvernement avant le 1^{er} mai 2013**, conformément aux engagements pris devant l'Assemblée nationale lors du débat du 15 novembre 2012.

Il s'agira d'apprécier objectivement l'efficacité des dispositifs d'incitation fiscale et de décider en toute connaissance de cause des évolutions qui devront leur être apportées. Votre rapporteur sera très attentif à la réalisation de ce projet.

¹ Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011.

Principales dépenses fiscales de la mission « Outre-mer »

(en millions d'euros)

	2012	2013
Total	3 264	3 138
Dépenses fiscales sur impôts d'Etat contribuant au programme « Emploi outre-mer »	369	369
- dont exonération de taxe sur la valeur ajoutée de certains produits pétroliers dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion	190	190
- dont régime particulier de TVA dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion	100	100
- 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	74	74
Dépenses fiscales sur impôts d'Etat contribuant au programme « Conditions de vie outre-mer »	2 895	2 769
- dont régime spécifique de TVA dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion	1 225	1 255
- dont réduction d'impôt sur le revenu à raison des investissements productifs réalisés dans les départements, territoires et collectivités territoriales d'outre-mer, avant le 31 décembre 2017	480	410
- 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 les Terres australes et antarctiques françaises	355	265
- dont réduction de l'impôt sur le revenu, dans la limite d'un certain montant, pour les contribuables des Dom (30 % en Guadeloupe, Martinique et à La Réunion, 40 % en Guyane)	295	300
- dont déduction d'impôt sur les sociétés des investissements productifs réalisés dans les départements, territoires et collectivités territoriales d'outre-mer et des souscriptions au capital de sociétés qui réalisent de tels investissements	180	180
- dont exclusion des départements d'outre-mer du champ d'application de la taxe intérieure de consommation applicable aux carburants	104	104
- 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	210	nc
Dépenses fiscales sur impôts locaux, prises en charge par l'Etat, contribuant au programme « Conditions de vie outre-mer »	48	48

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013

II. LE PROGRAMME « EMPLOI OUTRE-MER » : RENFORCEMENT DES AIDES AUX ENTREPRISES ET CONSOLIDATION DES DISPOSITIFS D'INSERTION PROFESSIONNELLE DES JEUNES

En 2013, à périmètre courant, les crédits du programme 138 « Emploi outre-mer » atteindront 1,406 milliard d'euros en AE et 1,395 milliard d'euros en CP, soit une hausse de respectivement 7,1 % et 4,2 % par rapport à l'exercice 2012. **A périmètre constant, la progression est de 6,8 % en AE et 4,0 % en CP.**

Cette forte hausse tient essentiellement à l'augmentation des compensations d'exonération de charges sociales et au renforcement du service militaire adapté (SMA).

Pour chacune des trois actions du programme 138, l'évolution des crédits entre la loi de finances initiale (LFI) pour 2012 et le projet de loi de finances (PLF) pour 2013 est détaillée dans le tableau ci-dessous.

Les deux principales actions du programme concernent le « soutien aux entreprises » et l'« aide à l'insertion et à la qualification professionnelle ». La première concentre 83 % des crédits du programme et finance essentiellement la compensation des exonérations de charges patronales. Elle verra ses dotations augmenter de 7,1 % en AE et de 7,2 % en CP. La seconde action est principalement dédiée au SMA. Ses crédits connaîtront une hausse de 5,4 % en AE et de 9,4 % en CP.

Evolution des crédits des actions du programme 138 « Emploi outre-mer »

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2012	PLF 2013	Evolution	LFI 2012	PLF 2013	Evolution
Total programme	1 312,9	1 405,6	+ 7,1	1 338,1	1 395,0	+ 4,3
<i>Action 1 « Soutien aux entreprises »</i>	<i>1 088,7</i>	<i>1 116,3</i>	<i>+ 7,1</i>	<i>1 089,2</i>	<i>1 166,3</i>	<i>+ 7,2</i>
<i>Action 2 « Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle »</i>	<i>224,2</i>	<i>236,4</i>	<i>+ 5,4</i>	<i>248,9</i>	<i>225,8</i>	<i>- 9,4</i>

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013

1. Un renforcement très significatif des crédits de soutien aux entreprises

a) Une hausse marquée du financement de la compensation des exonérations de charge

En vertu de l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale, l'Etat a l'obligation de compenser aux organismes de sécurité sociale les produits dont ils n'ont pu bénéficier en raison de la politique d'exonérations de charges mise en œuvre en outre-mer. Les crédits qui s'y rattachent sont intégrés à l'action « soutien aux entreprises ».

Les départements d'outre-mer et Saint-Pierre-et-Miquelon bénéficient en effet depuis 1994 d'un mécanisme d'exonération de charges patronales de sécurité sociale plus favorable que celui applicable dans l'hexagone. Visant des territoires particulièrement touchés par le chômage, la concurrence de la main-d'œuvre à bas coût des pays voisins et l'existence d'une économie parallèle, le dispositif vise à encourager la création d'emplois dans le secteur marchand en réduisant le coût du travail.

Ce régime s'applique soit à raison du secteur d'activité, soit à raison de l'effectif : il vise les entreprises de moins de onze salariés (soit près de 85 % des établissements des départements d'outre-mer) et celles qui interviennent dans des secteurs jugés prioritaires, notamment du fait de l'existence de handicaps structurels importants¹.

L'exonération est totale jusqu'à 1,4 Smic brut et dégressive au-delà jusqu'à 3,8 Smic. Pour les entreprises relevant de secteurs d'activité ou de zones géographiques prioritaires telles qu'elles ont été définies dans la Lodeom, les exonérations sont totales pour les rémunérations inférieures à 1,6 Smic. Entre 1,6 Smic et 2,5 Smic, le montant des exonérations est égal à celui calculé pour une rémunération égale à 1,6 Smic. Le montant des exonérations décroît linéairement à partir de 2,5 Smic et devient nul à 4,5 Smic. En 2012, le nombre d'établissements bénéficiaires de ce dispositif s'élevait à 70 000 au total.

Face à l'aggravation de la situation de l'emploi sous l'effet de la crise économique, la loi Lodeom du 27 mai 2009 est revenue en partie sur les conditions plus restrictives imposées à ce régime par la loi de finances initiale

¹ La loi n° 94-638 tendant à favoriser l'emploi, l'insertion et les activités économiques dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte du 25 juillet 1994, a ouvert ce dispositif aux secteurs de l'industrie, de l'hôtellerie, de la restauration, de la presse, de la production audiovisuelle, de l'agriculture et de la pêche. La loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer (Loom) y a adjoint les secteurs de l'artisanat, du tourisme, du BTP, des énergies renouvelables, des NTIC, et la conchyliculture, et la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer (Lopom) le secteur du transport aérien et maritime. Enfin, la loi du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer (Lodeom) élargit le dispositif aux zones franches d'activité (où l'exonération est totale jusqu'à 1,6 Smic et dégressive entre 2,5 et 4,5 Smic).

pour 2009 (plafonnement du montant maximal d'exonération et recentrage du dispositif sur les bas salaires et les salaires intermédiaires).

Bien que représentant la plus grande partie des dépenses du programme 138 « Emploi outre-mer », les crédits prévus par la présente action sont traditionnellement sous-budgétisés. Depuis 2005, ils ne permettent plus au ministère chargé des outre-mer d'assurer la couverture intégrale du coût des exonérations tel qu'identifié par les organismes de sécurité sociale. Il en résulte des impayés qui se sont accumulés au fil du temps.

Les crédits inscrits à la présente action ont fait l'objet de **nombreuses opérations d'abondement de la ligne budgétaire en cours de gestion** :

- dans le cadre d'une convention signée en octobre 2007 entre la caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) et le régime général de la sécurité sociale, un apurement des impayés auprès de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos) est intervenu à hauteur de 352,3 millions d'euros au titre des années 2004 à 2006 ;

- la loi de finances rectificative pour 2008 du 30 décembre 2008 a ouvert une enveloppe budgétaire de 373,45 millions d'euros au titre du financement des sommes restant dues par l'Etat au 31 décembre 2007 ;

- la loi de finances rectificative pour 2009 du 30 décembre 2009 prévoit un abondement supplémentaire de 441,7 millions d'euros ;

- enfin, la loi de finances rectificative pour 2010 du 29 décembre 2010 ouvre une dotation de 62,56 millions d'euros au titre de la réduction des dettes antérieures au 31 décembre 2009.

Pour l'exercice 2011, les crédits ouverts en cours de gestion pour assurer le financement de l'action se sont élevés à 1,029 milliard d'euros et le total des versements effectués aux caisses de sécurité sociale a atteint 1,055 milliard d'euros, des mesures d'ajustement ayant complété en fin de gestion la dotation initiale.

Pour 2013, **la dotation dédiée au financement de la compensation des exonérations de charges s'élèvera à 1,157 milliard d'euros contre 1,004 milliard en 2012, soit une progression de 3,6 % par rapport à 2012 tant en AE qu'en CP. Ce niveau est légèrement supérieur au montant des besoins évalués par les caisses de sécurité sociale à environ 1,151 milliard d'euros en 2012.**

Selon les informations recueillies par votre rapporteur, **la somme totale des impayés de l'Etat aux organismes de sécurité sociale au titre des exonérations spécifiques à l'outre-mer s'élevait à 76 millions d'euros début 2010, 15,5 millions début 2011 puis à 51 millions d'euros fin 2011.** Le montant prévisionnel des impayés au titre de l'année 2012 n'est pas connu, faute d'informations sur les arbitrages qui devraient intervenir dans le cadre de la fin de gestion budgétaire.

Bien qu'il soit difficile de dire si l'augmentation des crédits de la présente action permettra de se conformer entièrement aux besoins indiqués par les organismes de sécurité sociale, votre rapporteur **salue les efforts déployés afin de réduire progressivement le montant de la dette de l'Etat auprès de ces organismes.**

Il tient surtout à **souligner l'importance du maintien par le présent projet de loi de ce dispositif d'exonérations spécifique**, essentiel pour les outre-mer qui s'insèrent dans des environnements régionaux généralement caractérisés par une faiblesse des coûts salariaux. La hausse du financement des exonérations de charges concourt directement à l'emploi et à la compétitivité des entreprises ultramarines.

b) Des aides au fret et à la rénovation hôtelière désormais opérationnelles

Le programme 138 finance deux dispositifs d'aide aux entreprises créés dans les territoires d'outre-mer par la Lodeom du 29 mai 2009 :

- une **aide au fret** dont l'objectif est d'abaisser, d'une part, le coût des produits importés en provenance de l'Union européenne et entrant dans un processus de fabrication locale, d'autre part, le coût des produits de fabrication locale exportés vers l'Union européenne après un cycle de production local ; ce dispositif s'applique dans les départements d'outre-mer et à Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin, Saint Barthélemy et Wallis-et-Futuna ;

- une **aide à la rénovation des établissements hôteliers** situés dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Saint-Martin.

Le projet de loi de finances pour 2013 prévoit une dotation de **9 millions d'euros** en AE et CP pour financer cette action.

S'agissant de l'aide au fret, dans les régions ultrapériphériques ainsi qu'à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin, elle constitue la contrepartie nationale de l'allocation additionnelle spécifique de compensation des surcoûts liés aux handicaps des régions ultrapériphériques financées par l'Union européenne au titre du fonds européen de développement régional (Feder).

Le décret d'application de l'aide au fret ne datant que du 29 décembre 2010, le dispositif n'est devenu opérationnel qu'à partir de 2011. Cela explique la sous-consommation importante des crédits qui lui étaient alloués par la loi de finances initiale pour 2011 (3,76 millions d'euros payés et 6,97 millions d'euros engagés sur 23 millions d'euros d'AE). Malgré sa mise en place tardive, quatre-vingt-deux entreprises ont pu bénéficier de ce nouveau dispositif en 2011.

Compte tenu de la sous-consommation apparue en 2011, la loi de finances pour 2012 a réduit la dotation (qui couvre à la fois l'aide au fret et à la rénovation hôtelière) à 17 millions d'euros. La consommation de ces crédits est estimée à 8 millions d'euros pour l'année en cours. L'enveloppe prévue par

le projet de loi de finances pour 2013 a été calibrée sur cette base (9 millions d'euros).

S'agissant de l'aide à la rénovation hôtelière, modifiée à la demande des professionnels du tourisme à l'occasion du projet de loi de finances pour 2011, elle n'est également devenue opérationnelle qu'en 2011. En 2012, dix-sept hôtels ont bénéficié d'une aide à la rénovation hôtelière pour un coût total de 6,8 millions d'euros (986 chambres rénovées).

2. La préservation de l'aide à l'insertion et à la qualification professionnelle

a) Le service militaire adapté (SMA) : une efficacité reconnue, des moyens accrus

Le SMA constitue un organisme de formation à caractère éducatif qui offre à une partie des jeunes ultramarins âgés de dix-huit à vingt-six ans, le plus souvent en situation d'échec scolaire, la possibilité d'obtenir une formation civique et de renforcer son employabilité dans le cadre d'un programme effectué sous statut de volontaire dans les armées pendant environ un an. Il est rattaché depuis sa création en 1961 au ministère chargé de l'outre-mer.

Les candidats au SMA sont répartis en sept corps de troupe (Martinique, Guadeloupe, Guyane, La Réunion, Mayotte, Nouvelle-Calédonie et Polynésie française). Les principes de l'internat et du suivi individualisé vers l'emploi permettent leur accompagnement permanent.

Lancé au début de l'année 2009, le programme « SMA 6000 » vise à augmenter le nombre de jeunes accueillis. L'orientation retenue est double. D'une part, les capacités de formation du SMA doivent passer d'un effectif de 2 900 volontaires à 6 000 en 2015. D'autre part, le SMA est ouvert à de nouveaux bénéficiaires, jeunes diplômés en chômage de longue durée, qui se voient proposer un cursus de formation court (six mois). Entre 2009 et 2012 le nombre de places ouvertes a ainsi progressé de 67 %, les équivalents temps plein travaillé augmentant de 31 %.

Par rapport à l'échéancier initialement fixé, le Gouvernement a été contraint de prévoir une montée en charge plus progressive du programme pour tenir compte des contraintes budgétaires. Par voie de conséquence, la cible des 6 000 places devrait être atteinte à la fin de l'année 2015 au lieu de 2014.

La mission « Outre-mer » enregistre une hausse des crédits alloués au SMA de 7,1 % en AE, soit 199,1 millions d'euros. Les dépenses d'investissement du SMA augmenteront de 43 % et permettront la réalisation d'infrastructures d'hébergement et de formation ainsi que des travaux de mise aux normes et de réfection des installations existantes. Les dépenses courantes du SMA seront quant à elle maîtrisées.

Votre rapporteur se félicite de cette évolution très positive d'un dispositif dont il peut témoigner qu'il a fait l'objet d'une bonne appropriation par les acteurs concernés, en permettant de fournir aux jeunes ultramarins une formation à la fois civique et professionnalisante. Le taux d'insertion des jeunes à l'issue de leur formation s'élève d'ailleurs à 76 %.

Votre rapporteur souhaite néanmoins insister sur le fait qu'au regard de la dégradation de la situation économique des outre-mer, l'un des facteurs de succès du SMA est la mobilité vers l'hexagone. Or, selon les informations recueillies, le SMA évalue le besoin en mobilité vers l'hexagone à 1 200 volontaires sur 4 200 jeunes insérés par an alors que seulement 600 s'engagent dans cette voie aujourd'hui. Il conviendra donc de renforcer les actions d'information et de pédagogie sur les possibilités de mobilité hors des départements et collectivités d'outre-mer.

Evolution de la capacité d'accueil du SMA (2009-2016)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
ETPT de volontaires	2 900	2 954	3 238	3 811	3 988	4 180	4 400	4 400
Places de stages ouvertes dans l'année	2 900	3 000	4 100	4 800	5 000	5 250	6 000	6 000

N.B. Le décalage entre le nombre annuel des équivalents temps plein travaillé (ETPT) et le nombre de places accordées chaque année aux volontaires s'explique par la présence concomitante de stagiaires suivant un cursus de formation courte et de stagiaires du cursus de formation long.

Source : réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur

La programmation triennale associée au projet de loi de finances pour 2013 prévoit une **poursuite de la hausse des crédits au rythme de 6,7 % en AE et de près de 15 % en CP** entre 2013 et 2015 (212,5 millions d'euros en AE et 216,6 millions d'euros en CP en 2015).

b) La stabilisation des crédits alloués à la formation en mobilité des jeunes ultramarins

L'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (Ladom) constitue l'opérateur unique des politiques de formation professionnelle et d'accès à l'emploi mises en place au profit des ultramarins, notamment des plus jeunes, beaucoup de dispositifs nationaux n'étant pas disponibles dans leur territoire d'origine.

La mission « Outre-mer » couvre à la fois la subvention pour charges de service public versée à l'agence et le financement des actions mises en œuvre par celle-ci.

Les crédits consacrés à cette action se maintiendront à **74 millions d'euros en 2013**. Ils se répartiront comme suit :

- **8,5 millions d'euros en AE et en CP au titre de la subvention pour charges de service public de l'agence**, en diminution de 6,6 % par rapport à 2012, conformément à la règle appliquée à l'ensemble des opérateurs de l'Etat ;

- **20,3 millions d'euros** pour le financement du « **passport-mobilité formation professionnelle** ». Il s'agit d'un dispositif qui vise à surmonter les limites de l'offre locale de formation et à renforcer l'employabilité des jeunes ultramarins en leur proposant un parcours de formation adapté et en favorisant leur insertion professionnelle par une orientation vers les secteurs les plus tendus soit dans leur collectivité d'origine, soit dans l'hexagone ;

- **6,2 millions d'euros pour la prise en charge des programmes « Cadre avenir » et « 40 cadres des îles Wallis et Futuna »** qui soutiennent la formation, en particulier dans l'hexagone, des cadres originaires de ces territoires ;

- **180 000 euros** alloués aux **programmes « Chantiers de développement local »** qui garantissent un revenu minimum aux personnes les plus modestes en échange d'un travail d'intérêt général en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie et en Nouvelle-Calédonie, et « **Jeunes stagiaires du développement** » qui s'adresse aux jeunes de dix-huit à vingt-six ans.

Selon les informations transmises à votre rapporteur, la stabilisation des moyens d'intervention de l'agence en 2013 permettra d'engager 4 600 mesures nouvelles de formation en mobilité pour les jeunes et d'aider plus de 100 000 personnes à effectuer les trajets vers l'hexagone rendus nécessaires par des raisons familiales, d'études ou de formation professionnelle.

III. LE PROGRAMME « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER » : RETOUR À LA LIGNE BUDGÉTAIRE UNIQUE ET MONTÉE EN CHARGE DU FONDS EXCEPTIONNEL D'INVESTISSEMENT

En 2013, à périmètre constant, le programme 123 « Conditions de vie outre-mer » sera doté de **805,8 millions d'euros en AE** et **645,5 millions d'euros en CP**, soit une progression respective de 0,5 % et 2,7 % par rapport à 2012.

L'évolution de ce programme assez composite apparaît contrastée. Pour chacune des huit actions, l'évolution des crédits entre la loi de finances initiale (LFI) pour 2012 et le projet de loi de finances (PLF) pour 2013 est détaillée dans le tableau ci-après.

Evolution des crédits des actions du programme 123 « Conditions de vie outre-mer » à périmètre constant

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2012	PLF 2013	Evolution	LFI 2012	PLF 2013	Evolution
Action 1 « Logement »	273,0	272,8	- 0,1 %	214,1	227,0	+ 6,0 %
Action 2 « Aménagement du territoire »	208,9	184,9	- 11,5 %	144,4	164,9	+ 14,2 %
Action 3 « Continuité territoriale »	51,5	51,5	-	51,5	51,5	-
Action 4 « Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports »	32,2	5,4	- 83,2 %	32,2	5,4	- 83,2 %
Action 6 « Collectivités territoriales »	188,4	187,9	- 0,3%	158,3	161,4	+ 2,0 %
Action 7 « Insertion économique et coopération régionale »	1,8	2,0	+ 9,5 %	1,8	2,0	+ 9,5 %
Action 8 « Fonds exceptionnel d'investissement »	17,0	50,0	+ 194,1 %	19,0	25,9	+ 36,3 %
Action 9 « Appui à l'accès aux financements bancaires »	33,0	30,0	- 9,1 %	7,0	7,5	+ 6,1 %
Total programme à périmètre courant	805,8	784,3	- 2,7 %	628,4	645,6	+ 2,7 %
Total programme à périmètre constant	805,8	809,4	+ 0,5 %	628,4	670,6	+ 6,7 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013

1. Les premières réponses structurelles apportées à la cherté de la vie outre-mer

Déposé sur le bureau du Sénat le 5 septembre et adopté le 24 novembre 2012, le projet de loi relatif à la régulation économique outre-mer apporte de premières réponses structurelles à cherté de la vie outre-mer.

Selon les dernières données de l'Insee, en 2010, les **revenus médians** des ménages ultramarins étaient **inférieurs de 38 %** à ceux des ménages hexagonaux (9 552 euros dans les départements d'outre-mer contre 15 372 euros dans l'hexagone)¹. Sur la base de relevés de prix effectués sur un échantillon de cent produits importés de la métropole dans les départements d'outre-mer, l'Autorité de la concurrence constatait pourtant, pour plus de la moitié des produits concernés, des **écarts de prix en magasin de plus de 55 %** par rapport à l'hexagone².

Ces écarts, liés aux spécificités des économies ultramarines, reposent sur des facteurs connus : une forte dépendance vis-à-vis de l'environnement économique extérieur si l'on en juge d'après le poids prépondérant des produits importés dans la consommation des ménages ultramarins ; la structure monopolistique ou oligopolistique des économies, avec une demande intérieure qui peut s'avérer trop faible pour garantir aux entreprises locales l'atteinte d'une taille critique, notamment dans les secteurs de l'énergie et de l'agroalimentaire ; le nombre élevé d'intermédiaires dans le processus conduisant au prix final, marqué par la présence de l'importateur grossiste qui assure souvent également le rôle de distributeur de marques.

Pour faire face à cette situation, la loi de régulation économique outre-mer dote l'Etat de nouveaux moyens d'intervention dans l'organisation des marchés de gros et de détail.

Les premières mesures structurelles engagées pour lutter contre la vie chère dans la loi de régulation économique outre-mer

La nouvelle « boîte à outils » mise à la disposition des acteurs économiques par la loi de régulation économique outre-mer comprend notamment :

- la possibilité pour l'Etat de **réglementer** (par décret en Conseil d'Etat après consultation de l'Autorité de la concurrence) **l'organisation des marchés de gros** dans les départements et les collectivités d'outre-mer dans quatre domaines : l'accès aux marchés, la loyauté des transactions, les marges des opérateurs et la protection des consommateurs. Le contrôle des règles ainsi édictées incombe à l'Autorité de la concurrence ;

¹ Insee, « Les inégalités de revenus entre les Dom et la métropole » (février 2010).

² Avis n° 09-A-45 du 8 septembre 2009 n° 09-A-45

- **l'interdiction des clauses des contrats commerciaux ayant pour objet ou pour effet d'accorder des droits d'importation exclusifs à un opérateur** (sauf lorsqu'elles sont justifiées par des motifs objectifs tirés de l'efficacité économique au bénéfice des consommateurs) ;

- l'extension de la possibilité pour les départements et les collectivités d'outre-mer de **saisir l'Autorité de la concurrence à toutes les pratiques susceptibles d'altérer le jeu de la concurrence** dont elles auraient connaissance ;

- **l'abaissement (de 7,5 à 5 millions d'euros) du seuil de contrôle des concentrations** dans le commerce de détail par l'Autorité de la concurrence ;

- l'attribution à l'Autorité de la concurrence d'un **pouvoir d'injonction dans le domaine de la grande distribution** en cas d'infraction liée à l'exploitation abusive d'une position dominante ;

- la **mise en place d'un « bouclier qualité prix »** permettant à l'Etat de réglementer le prix de vente des produits de première nécessité et instituant une négociation annuelle entre le représentant de l'Etat au sein des collectivités territoriales d'outre-mer et les organisations professionnelles du secteur du commerce de détail en vue d'aboutir à un accord de modération du prix d'une liste de produits de consommation courante.

Votre rapporteur se félicite qu'un engagement fort du Président de la République pour les outre-mer ait ainsi trouvé une traduction législative rapide. Il relève toutefois qu'il ne peut s'agir que d'une première étape dans la prise en compte des difficultés nombreuses auxquelles sont confrontées les populations ultramarines.

2. La ligne budgétaire unique comme socle de la politique du logement social outre-mer

La ligne budgétaire unique (LBU), qui regroupe les aides à la pierre de l'Etat dans le domaine du logement outre-mer (action 1) représente 35 % des AE du programme 123 « Conditions de vie outre-mer ». Ses crédits concourent à la construction de logements sociaux, à l'amélioration de l'habitat, à l'accession sociale à la propriété et à la résorption de l'habitat insalubre.

Les contraintes spécifiques auxquelles fait face la politique du logement outre-mer sont bien identifiées : besoins très importants liés au rattrapage économique et à la croissance démographique encore supérieure en moyenne à celle de l'hexagone, importance des foyers à revenus modestes, manque de disponibilité foncière en raison de l'environnement naturel et du sous-équipement urbain ou encore difficultés financières de certaines collectivités territoriales.

Au regard de ces difficultés et de la crise du logement dans les territoires d'outre-mer, votre rapporteur **salue vivement le retour au principe de la LBU comme socle de la politique du logement dans les outre-mer**. Ce changement se traduit par une remise à niveau significative : la LBU

progressera de 6 % en CP pour atteindre un niveau de 227 millions d'euros en 2013 contre 214 millions d'euros en 2012. Les AE seront maintenues à un niveau stable par rapport à 2012, soit 272 millions d'euros.

A eux seuls, les crédits alloués au logement locatif social dans les départements d'outre-mer s'élèveront à 141,3 millions d'euros AE et à 103,5 millions d'euros en CP.

Fixé par le Gouvernement à 6 260 logements sociaux, l'objectif de production pour 2013 reste stable par rapport à 2012. Il en va de même du montant de la subvention unitaire qui restera conforme en 2013 à son niveau de 2012, soit 34 000 euros par logement locatif social et 43 000 euros par logement locatif très social.

Votre rapporteur se félicite de ces évolutions budgétaires. Il se réjouit également des impulsions qui pourront être données au secteur du bâtiment et des travaux publics à l'heure où l'essor de nouveaux chantiers apparaît indispensable pour amorcer la relance économique.

Mais il estime qu'à l'évidence, la dotation prévue ne suffira pas pour faire face dès à présent à l'immensité des besoins et que les efforts devront être poursuivis. Les réponses obtenues au questionnaire budgétaire de votre rapporteur indiquent en effet que les besoins en logement social sont estimés à 100 000 pour l'ensemble des outre-mer. Selon les projections réalisées par la délégation générale à l'outre-mer, 20 500 logements neufs devraient être construits chaque année jusqu'en 2030 pour répondre à l'intégralité des demandes.

3. Un renforcement du fonds exceptionnel d'investissement

Le fonds exceptionnel d'investissement (FEI), créé par l'article 31 de la Lodeom, vise à apporter une aide financière de l'Etat à des investissements publics réalisés dans les territoires d'outre-mer.

Les crédits affectés au FEI ont éprouvé une **forte diminution au cours des trois dernières années**, passant de 165 millions d'euros en AE et 51 millions d'euros en CP en 2009 à respectivement 17 millions d'euros et 19 millions d'euros en 2012.

En 2013, le fonds sera abondé à hauteur de 50 millions d'euros en AE et de 25,9 millions d'euros en CP, soit une hausse respective de plus de 194 % et de 36,3 % par rapport à 2012.

Votre rapporteur se félicite de ce renforcement significatif du FEI qui permettra de réaliser une relance de l'investissement public dans les territoires d'outre-mer. Cette évolution répond à l'annonce par le Président de la République de **la mise en œuvre d'un programme pluriannuel d'investissements publics destiné à rattraper le retard des outre-mer en matière d'équipements structurants.** Sur la période 2013-2015, le fonds sera doté de 150 millions d'euros.

Le projet annuel de performances annexé au présent projet de loi indique que les investissements devraient être ciblés notamment sur les opérations d'adduction d'eau potable et d'assainissement et **sur les équipements publics de proximité dans le domaine sanitaire et social.**

4. Les autres actions du programme

- Les crédits de l'action « **Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports** » seront ramenés de 32 millions en 2012 à 5,4 millions en 2013 en AE et CP. Cette baisse de plus de 83 % de la dotation s'explique par un changement de périmètre.

Elle résulte en effet du **transfert du budget de fonctionnement de l'agence de santé de Wallis-et-Futuna sur le programme 204 « Prévention sanitaire et offres de soins » de la mission « Santé »**. Ces crédits relèveront désormais directement du ministère de la santé et des affaires sociales. En réponse au questionnaire budgétaire de votre rapporteur, le ministère chargé des outre-mer indique qu'il a été donné suite aux demandes réitérées « *de transfert sur la mission relevant du ministère de la santé* ». L'objectif est d'assurer « *une plus grande cohérence entre le portage budgétaire et l'exercice de la tutelle technique et opérationnelle concernant des établissements de soins* ».

Compte tenu des difficultés financières et de gestion auxquelles est confrontée cette agence, votre rapporteur **accueille favorablement ce transfert dont le souhait a été émis par votre commission des affaires sociales à plusieurs occasions**, notamment lors de l'examen de la mission « Outre-mer » dans le cadre du projet de loi de finances pour 2012.

Les autres actions du programme connaissent des évolutions contrastées :

- L'action « **Continuité territoriale** » vise à lutter contre le désenclavement des territoires ultramarins. **Votre rapporteur considère comme inapproprié l'intitulé de cette action.** Celle-ci ne saurait être qu'un leurre si l'on compare la dotation dont elle fait l'objet (51 millions d'euros) à la « dotation de continuité territoriale » dont bénéficie le seul territoire de la Corse (plus de 180 millions d'euros). L'intitulé d'« aide à la mobilité » lui paraît être davantage en adéquation avec la réalité des faits.

- L'action « **Aménagement du territoire** » correspond à la prise en charge d'une partie du montant total des contrats de projet et des contrats de développement passés entre l'Etat et les collectivités territoriales d'outre-mer (854,3 millions d'euros sur un montant total de 1 927 millions d'euros, dont 1 262 millions d'euros pour l'Etat). En 2013, elle sera dotée de **184,9 millions d'euros en AE et 164,9 millions d'euros en CP**, soit une baisse importante en AE (- 11,5 %) et une hausse marquée en CP (+ 14,2 %). Le montant initialement pris en charge par le programme 123 pour les quatre CPER était

de 268 millions d'euros. Il a été porté à près de 298 millions d'euros après transfert de crédits issus d'autres ministères.

L'action « **Collectivités territoriales** » présente un double objectif :

- maintenir la capacité financière des collectivités ultramarines et favoriser l'égal accès aux services publics locaux ;

- apporter une aide d'urgence financière et humaine aux populations et aux collectivités frappées par des cataclysmes naturels.

En 2013, cette action se verra dotée de 187,9 millions d'euros en AE et de 161,4 millions d'euros en CP. De fait, l'essentiel de ces crédits est dédié au financement de **l'aide à la reconversion de l'économie polynésienne** (151,2 millions d'euros en AE et 125,2 millions d'euros en CP, soit plus de 81 % de l'ensemble des crédits). Ce régime d'aide à la reconversion a été mis en place consécutivement à la cessation des essais nucléaires dans l'objectif de garantir au territoire un niveau de ressource identique à celui que procurait l'activité du centre d'expérimentation du Pacifique.

Les crédits restants sont affectés à la dotation d'équipement scolaire en Guyane (10 millions d'euros en AE et 7,9 millions d'euros en CP), au fonds intercommunal de péréquation en Polynésie française (9 millions d'euros en AE et en CP), à une dotation de rattrapage et de premier équipement des communes de Mayotte (8,9 millions d'euros en AE et en CP), à une subvention d'équilibre des budgets de Wallis-et-Futuna et des Terres australes (6,3 millions d'euros en AE et en CP) et à l'Agence de développement économique de Nouvelle-Calédonie (0,26 million d'euros en AE et en CP).

• Enfin, l'action « **Insertion économique et coopération régionales** » vise à favoriser l'intégration et l'insertion économique des collectivités ultramarines dans leur environnement régional respectif. **Votre rapporteur souhaite réaffirmer avec force l'importance de cette action qui doit permettre aux territoires d'outre-mer de bénéficier du dynamisme de leur zone géographique.** Il accueille avec satisfaction la progression de 9,5 % des crédits de cette action en 2013 par rapport à 2012. Ces crédits correspondent pour l'essentiel au financement de fonds de coopération régionale mis en place pour la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et La Réunion.

*

* *

Réunie le 28 novembre 2012, la commission, suivant l'avis de son rapporteur, a donné un avis favorable à la mission « Outre-mer ».

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Réunie le mercredi 28 novembre 2012, sous la présidence de Mme Annie David, présidente, la commission procède à l'examen du rapport pour avis de M. Michel Vergoz sur le projet de loi de finances pour 2013 (mission « Outre-mer »).

M. Michel Vergoz, rapporteur pour avis. - Le 15 novembre, le Parlement adoptait définitivement le projet de loi relatif à la régulation économique outre-mer posant, après la création d'un ministère des outre-mer de plein exercice, un jalon dans la lutte contre les difficultés économiques et sociales de nos départements et collectivités ultramarines : le niveau de vie médian des populations d'outre-mer est inférieur d'un tiers au niveau hexagonal, tandis que les écarts de prix atteignent jusqu'à 40 % sur les produits alimentaires. Sur fond de chômage massif chez les jeunes (60 % en Martinique et à la Réunion contre 22 % dans l'hexagone) et de sentiment de relatif abandon, cette situation a conduit aux manifestations aux Antilles en 2009, à la paralysie de Mayotte pendant quarante-quatre jours en 2011, au conflit social à la Réunion au début de cette année.

Après plusieurs années de diminution, les crédits marquent une inflexion salutaire. Le budget de la mission s'élèvera l'année prochaine à plus de 2 milliards d'euros en crédits de paiement (+ 5 %). Il ne représente qu'une partie de l'effort total consenti en faveur des populations ultramarines. Celles-ci bénéficient de crédits transversaux, répartis en quatre-vingt-onze programmes, relevant de vingt-sept missions, à hauteur de 13,8 milliards d'euros de crédits de paiement.

Les outre-mer ont largement participé à l'effort national de maîtrise de la dépense publique. Sous couvert d'appel au développement endogène, trop propice au désengagement de l'Etat, des coûts de rabot successifs sur les dépenses fiscales ont remis en cause la solidarité nationale. Après la réduction des exonérations de charges sociales décidée par la loi pour le développement économique des outre-mer (Lodeom), les crédits de la mission ont chuté dans les deux dernières lois de finances. L'année dernière en particulier, les crédits de paiement ont baissé de 53,5 millions d'euros au préjudice du soutien aux entreprises et du service militaire adapté (SMA).

Les économies et les sociétés ultramarines sont devenues très dépendantes de la dépense fiscale, largement privilégiée par rapport à la dépense budgétaire. Elle s'élève à 3,1 milliards d'euros en 2013, après 3,4 milliards d'euros en 2011, soit une fois et demie le montant des crédits de paiement de la mission.

L'article 56 du projet de loi de finances pour 2013 abaisse le plafonnement global des réductions et crédits d'impôt à caractère incitatif ou liés à l'investissement à compter de l'imposition des revenus de l'année 2009. Compte tenu de la grande précarité de nos territoires, je salue la décision d'exonérer les dépenses fiscales spécifiques à l'outre-mer, mais j'ai aussi conscience du malaise que cela provoque. Il ne s'agit pas d'avantages indus ; les outre-mer sont trop souvent injustement accusés de profiter de soi-disant largesses. La nécessité de réduire les niches fiscales peut se justifier pour redresser les finances publiques, elle est même impérative lorsque ces niches sont improductives ou inefficaces. Toutefois, il s'agit depuis des années du principal outil de soutien à nos territoires d'outre mer. Un retrait brutal risquait de mettre en péril des pans entiers d'économies qui font face dans leur environnement régional à la concurrence de faibles coûts salariaux. Comme l'a déclaré le président François Hollande dans sa conférence de presse sur le pacte de compétitivité, « l'économie n'aime pas les chocs ; ce que demandent les acteurs économiques, c'est de la visibilité, de la stabilité, et pas des improvisations ».

Ce choix ne préjuge pas de l'évaluation des niches fiscales outre-mer que le Gouvernement réalisera avant le 1^{er} mai 2013, engagement défendu à travers l'amendement n° 333 soutenu par le président de la commission des finances Gilles Carrez et adopté à l'unanimité à l'Assemblée nationale le 15 novembre. Après une appréciation objective de l'efficacité des incitations fiscales, nous pourrions décider en toute connaissance de cause. Je serai très attentif à la réalisation effective de ce projet.

La maquette budgétaire ne connaît pas de changement fondamental par rapport à l'an dernier. Seule la constitution du ministère a entraîné la création d'une nouvelle action, consacrée au pilotage des politiques des outre-mer, dotée de 2,8 millions d'euros, qui regroupe des crédits relevant auparavant du ministère de l'intérieur.

Le programme « Emploi outre-mer » sera doté de près de 1,4 milliard d'euros en crédits de paiement, soit plus de 4 % par rapport à 2012. Représentant la plus grande partie des dépenses du programme, la compensation des exonérations de charges s'élèvera à 1,157 milliard d'euros contre 1,117 milliard en 2012. Ciblé sur les plus petites entreprises, l'allègement des charges doit, en diminuant le coût du travail, favoriser la création d'emplois pérennes dans les entreprises du secteur marchand des départements d'outre-mer et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Les moyens de cette action sont légèrement supérieurs au montant des besoins évalués par les caisses de sécurité sociale à environ 1,15 milliard d'euros en 2012. Mais les crédits prévus sont généralement sous-budgétisés : malgré leur hausse significative, il reste malaisé de savoir si l'Etat pourra faire face à l'intégralité de ses engagements envers les organismes de sécurité sociale.

L'essentiel des autres crédits du programme « Emploi outre-mer » concerne le service militaire adapté (SMA), doté de 199 millions d'euros, en progression de 7 %. En tant que maire, j'ai mesuré avec bonheur à quel point ce dispositif essentiel répond aux besoins des outre-mer, en tout cas à la Réunion. Grâce à un programme effectué sous statut de volontaire dans les armées pendant environ un an, le SMA offre à une partie des jeunes ultramarins âgés de dix-huit à vingt-six ans, le plus souvent en situation d'échec scolaire, une formation civique et une meilleure employabilité.

Le programme « SMA 6000 », lancé début 2009, augmente la capacité de formation de 2 900 volontaires à 6 000 en 2015 et l'ouvre à de nouveaux bénéficiaires, jeunes diplômés en chômage de longue durée, pour un cursus de formation court (six mois). Pour accompagner la montée en puissance de ce programme, la mission « Outre-mer » prévoit une hausse de 43 % des dépenses d'investissement du SMA, tandis que ses dépenses courantes seront maîtrisées. Nous nous félicitons de cette évolution très positive. Les acteurs concernés se sont approprié le dispositif et le taux d'insertion des jeunes à l'issue de leur formation s'élève à 76 %.

Etant donné la dégradation de la situation économique des outre-mer, la mobilité vers l'hexagone est un facteur de succès. Le besoin est évalué à 1 200 volontaires sur 4 200 jeunes insérés par an, alors qu'aujourd'hui seulement 600 s'engagent dans cette voie. Il conviendra de renforcer l'information sur la mobilité hors des territoires d'outre-mer.

Le programme « Conditions de vie outre-mer » s'établit à 645,5 millions d'euros en crédits de paiement, en hausse de 2,7 %. La volonté de revenir à la ligne budgétaire unique (LBU) comme socle de la politique du logement dans les outre-mer se traduit par une remise à niveau significative. Elle progresse de 6 % en crédits de paiement, pour atteindre 227 millions d'euros.

La situation du logement en outre-mer demeure tendue. Les contraintes spécifiques sont connues : besoins très importants liés au rattrapage économique et à la croissance démographique supérieure à celle de l'hexagone, pauvreté, limitation des disponibilités foncières, difficultés financières de certaines collectivités territoriales. Certes, en 2011, 8 107 logements ont été financés, dont près de la moitié à la Réunion, soit 53 % de plus qu'en 2007. Cependant, il y avait plus de 70 000 demandes de logements sociaux pour l'ensemble de ces territoires. Selon les projections réalisées par la délégation générale à l'outre-mer, 20 500 logements neufs devraient être construits chaque année jusqu'en 2030 pour répondre à

l'intégralité des demandes. La dotation prévue ne suffira pas pour faire face à l'immensité des besoins : elle constitue une première étape.

Les crédits du fonds exceptionnel d'investissement (FEI) augmentent très fortement en 2013, de 194 % en autorisations d'engagement et 36 % en crédits de paiement, conformément à un engagement de campagne du Président de la République, qui a annoncé un programme pluriannuel d'investissements publics.

Les crédits affectés au FEI ont fortement diminué, revenant de 165 millions d'euros en autorisations d'engagement et 51 millions d'euros en crédits de paiement en 2009 à 17 millions d'euros en autorisations d'engagement et 19 millions d'euros en crédits de paiement en 2012.

Le rattrapage du retard des outre-mer en équipements structurants est impératif pour améliorer les conditions de vie de nos concitoyens ultramarins. En 2013, le plan de rattrapage des investissements publics sera doté de 50 millions d'euros et 500 millions d'euros sont prévus pour les cinq prochaines années. Les investissements devraient être ciblés sur l'adduction d'eau potable et l'assainissement, ainsi que les équipements de proximité sanitaires et sociaux.

La lutte contre le désenclavement est, de manière tout à fait inappropriée, intitulée « continuité territoriale », ce qui est un leurre si l'on compare sa dotation (51 millions d'euros) à celle de la Corse (plus de 180 millions d'euros). « Aide à la mobilité » m'apparaît plus conforme à la réalité.

Sous cette réserve, je salue la volonté de préserver l'une des rares missions dont les crédits progresseront en 2013. Selon la programmation triennale, les crédits poursuivront leur hausse, au rythme de 3,9 % entre 2013 et 2014, puis de 3,6 % entre 2014 et 2015.

Je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de cette mission, que la commission des finances a adoptés le 20 novembre dernier.

M. Claude Jeannerot. - *Vous soulignez à juste titre l'évolution positive de ce budget, ainsi que la pertinence du SMA, qui s'adressera à un nombre de jeunes en hausse significative. Un tel dispositif serait très utile en métropole, où certains jeunes rempliraient parfaitement les conditions d'accès. Si l'on y ajoute les emplois d'avenir, nous avons deux dispositifs qui ouvrent des perspectives aux jeunes d'outre-mer.*

Mme Catherine Génisson. - *Je suis sur la même ligne que vous sur le SMA ainsi que sur ce beau département de Corse. Vous parlez d'exonérations de charges de 1,157 milliard d'euros. Ne s'agit-il pas plutôt de cotisations ? Sont-elles les mêmes que sur le territoire métropolitain ?*

Vous évoquez les niches fiscales. Ma question est peut-être inopportune, mais quand pensez-vous voir la fin de ce système dérogatoire, qui mettrait enfin les Dom à égalité avec les territoires métropolitains ?

M. Michel Vergoz, rapporteur pour avis. - *Pas de sitôt, voire jamais ! C'est la Constitution qui l'affirme. Elle dispose, en son article 73, que les lois et règlements « peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités » - insularité, éloignement, exigüité de leur territoire...*

Mme Catherine Génisson. - *Vous-même avez parlé de « malaise ».*

M. Michel Vergoz, rapporteur pour avis. - *Appelons un chat un chat : oui, la défiscalisation crée un malaise. La possibilité de dérogations est inscrite, non seulement dans notre loi fondamentale, mais à l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Nous aurons de grands débats à ce sujet, qu'il nous faudra suivre avec attention. Sans être un promoteur ou un idéologue de la défiscalisation, je ne veux pas jeter le bébé avec l'eau du bain.*

Donnons au nouveau Gouvernement le temps de la réflexion. Non seulement les banques locales ont tourné le dos aux entreprises, plus encore qu'en métropole, mais encore l'Etat s'est désengagé budgétairement, à hauteur de 40 %, ces dernières années. Je n'ai d'ailleurs jamais entendu la rue réunionnaise ou ultra-marine réclamer la défiscalisation : celle-ci a été élaborée dans le secret de cabinets parisiens, pour servir quelques milliers de privilégiés dans l'hexagone. Dont acte. Nous héritons de cette situation. Je suis très heureux que la sagesse l'ait emporté et que le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale ait déclaré qu'il fallait laisser du temps pour l'analyse.

Quelle est l'alternative ? Comment en sortir ? Si le Gouvernement veut remplacer un jour la dépense fiscale par une dépense budgétaire équivalente, banco ! D'autant qu'il se chuchote - parce qu'aucune étude objective n'a jamais été menée à ma connaissance - que la défiscalisation coûterait plus cher à la Nation que la dépense budgétaire. Imaginons que ce soit exact... Responsables, nous savons que la Nation affronte des difficultés.

Je suis d'accord avec M. Jeannerot sur le service militaire adapté (SMA) qui est apprécié chez les ultra-marins. J'ai plaisir à entendre un collègue souhaiter son expérimentation dans l'hexagone. Les jeunes en sortent formés, diplômés et insérés dans la société. Il y a de multiples formations comme chauffeurs de poids-lourds ou de tractopelles. Une intéressante section consacrée à l'environnement a également été ouverte.

M. Claude Jeannerot. - *En Martinique, le SMA marche bien, ainsi qu'en Guyane. Il faudrait le proposer dans certaines régions de métropole.*

Mme Annie David, présidente. - *Le SMA forme dans tout l'outre-mer, notamment aux métiers du bâtiment.*

M. Michel Vergoz, rapporteur pour avis. - *Les exonérations de cotisations patronales sont spécifiques à l'outre-mer et concernent des entreprises de moins de onze salariés.*

Mme Catherine Génisson. - *Je voterai ce rapport, mais pourquoi ne pas envisager de péréquation pour respecter les spécificités des territoires ultra-marins ? Ce serait préférable et sans doute plus juste que les défiscalisations actuelles.*

M. Michel Vergoz, rapporteur pour avis. - *J'ai été révolté par les dérives de la défiscalisation. Ces bateaux de vingt-cinq mètres pourrissant dans le port de la Pointe des Galets et que des pêcheurs n'avaient pas le droit d'acheter, c'était inadmissible. Sortons par le haut en proposant des mesures plus justes.*

Suivant son rapporteur, la commission donne un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Outre-mer » ainsi qu'à l'article 66 ter rattaché.