

N° 138

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2020

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances,
adopté par l'Assemblée nationale, pour 2021,*

Par M. Jean-François HUSSON,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 20

OUTRE-MER

Rapporteurs spéciaux : MM. Georges PATIENT et Teva ROHFRI TSCH

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, *président* ; M. Jean-François Husson, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, *vice-présidents* ; MM. Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménie, Stéphane Sautarel, *secrétaires* ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Christian Bilhac, Jean Bizet, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klinger, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Paul Toussaint Parigi, Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 3360, 3398, 3399, 3400, 3403, 3404, 3459, 3465, 3488 et T.A. 500

Sénat : 137 et 138 à 144 (2020-2021)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	5
PREMIÈRE PARTIE EXAMEN DES CRÉDITS DE LA MISSION	
I. LE RETARD ÉCONOMIQUE DES OUTRE-MER POURRAIT ÊTRE AGGRAVÉ PAR LA CRISE SANITAIRE.....	7
II. UNE HAUSSE DES CRÉDITS DE LA MISSION	9
A. UNE HAUSSE MODÉRÉE DES CRÉDITS EN AE ET EN CP.....	9
B. UNE BAISSÉ DES CP DU PROGRAMME 123 TRADUISANT LA DIFFICULTÉ D'ENGAGER LES DÉPENSES PRÉVUES.....	12
III. DES DÉPENSES FISCALES PROGRESSIVEMENT RECENTRÉES, NE FAISANT CETTE ANNÉE L'OBJET D'AUCUNE ÉVOLUTION MAJEURE.....	16
A. DES DÉPENSES FISCALES DÉPASSANT LES 5 MILLIARDS D'EUROS, AYANT FAIT L'OBJET D'UNE RATIONALISATION PROGRESSIVE	16
1. <i>Une dépense fiscale supérieure à 5 milliards d'euros dans les outre-mer en 2021</i>	<i>16</i>
2. <i>Des dispositifs ne faisant l'objet d'aucune évolution majeure en 2021.....</i>	<i>18</i>
B. LA PROMESSE DE RÉAFFECTATION EN CRÉDITS BUDGÉTAIRES DES DÉPENSES FISCALES SUPPRIMÉES EN LFI 2019 EST TENUE, MAIS DEVRA ÊTRE ASSURÉE EN EXÉCUTION ET DANS LA DURÉE.....	19
1. <i>Un remplacement de dépenses fiscales en dépenses budgétaires en apparence respecté.....</i>	<i>19</i>
2. <i>Un engagement mis à mal par la sous-exécution des actions supposées connaître une augmentation</i>	<i>24</i>
IV. UN EFFORT FINANCIER DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES OUTRE-MER DÉPASSANT LES 24 MILLIARDS D'EUROS.....	25
A. UN EFFORT PROVENANT DES MISSIONS SECTORIELLES DU BUDGET DE L'ÉTAT	25
B. LES OUTRE-MER DEVRAIENT BÉNÉFICIER DU PLAN DE RELANCE À HAUTEUR DE 1,5 MILLIARD D'EUROS	27
DEUXIÈME PARTIE ANALYSE DES PRINCIPAUX DISPOSITIFS DE LA MISSION	
A. UNE LÉGÈRE AUGMENTATION DES CRÉDITS DESTINÉS À LA POLITIQUE CONTRACTUELLE ET UNE POURSUITE DE LA DIMINUTION DES IMPAYÉS.....	31
B. UNE LÉGÈRE HAUSSE DES CRÉDITS DESTINÉS AU LOGEMENT, QUI APPARAÎT TOUTEFOIS INSUFFISANTE AU REGARD DES BESOINS.....	34
1. <i>Un besoin important et des objectifs ambitieux.....</i>	<i>34</i>
2. <i>Une programmation budgétaire à un niveau historiquement bas, conjuguée à d'importantes sous-consommations.....</i>	<i>37</i>

C. LE PROJET « SMA 2025 » : UN RENFORCEMENT AMBITIEUX DU DISPOSITIF QUI DOIT SE POURSUIVRE MALGRÉ LA CRISE SANITAIRE	40
D. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS DESTINÉS À L'EXONÉRATION DES CHARGES SOCIALES, DONT LE RECENTRAGE RÉCENT POURRAIT TOUTEFOIS NUIRE AU DÉVELOPPEMENT DES OUTRE-MER	43
EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ	49
• <i>ARTICLE 55 sexies (nouveau)</i> Extension de l'aide à la continuité territoriale aux déplacements aux obsèques de parents du deuxième degré et aux visites de fin de vie	49
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	53
EXAMEN EN COMMISSION.....	55

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

1. En 2021, le montant total des crédits de paiement de la mission s'élèvera à **2 679,9 millions d'euros en crédits de paiement (CP) et à 2 359,5 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE)**, ce qui correspond à une hausse de 6,39 % en AE et 2,64 % en CP par rapport à 2020.

2. Le programme 123 « Conditions de vies outre-mer » rassemble les crédits des politiques publiques en **faveur de l'amélioration des conditions de vie dans les outre-mer** et s'élève à 829 millions d'euros en AE et à 593 millions d'euros en CP en 2021. Par rapport à 2020, il connaît une hausse de 7 % en AE et une baisse de 5 % en CP. La baisse en CP s'explique par la difficulté à engager les dépenses de la mission « Outre-mer ».

3. Le programme 138 « Emploi outre-mer » finance quant à lui des actions visant à assurer le **développement économique et la création d'emplois outre-mer**. Le budget de ce programme connaît une hausse de 6 % en AE et 5 % en CP, essentiellement liée à l'augmentation des crédits destinés aux compensations des exonérations de cotisations de charges aux organismes de sécurité sociale.

4. Le montant de la **dépense fiscale en faveur de l'outre-mer devrait à nouveau dépasser les 5 milliards d'euros en 2021**. À la suite de différents ajustements, ces dispositifs ne font l'objet d'aucune évolution majeure dans le présent projet de loi de finances. Les rapporteurs spéciaux estiment qu'ils **pourraient pourtant constituer des leviers pertinents permettant d'accroître l'efficacité du plan de relance**. Des pistes comme le renforcement des zones franches d'activité nouvelle génération (ZFANG) ou l'élargissement de certains dispositifs de défiscalisation, notamment en faveur des investissements productifs, du logement ou de la santé, devraient pouvoir être envisagées.

5. En 2019, le gouvernement avait **demandé la suppression de 170 millions d'euros de dépenses fiscales en outre-mer** (suppression de la TVA non perçue récupérable et recentrage de la réduction d'impôt sur le revenu dont bénéficient les personnes physiques domiciliées fiscalement dans les territoires d'outre-mer). Il s'était toutefois **engagé à utiliser les gains budgétaires dégagés pour l'abondement supplémentaire du fonds exceptionnel d'investissement (FEI) et des dépenses visant à favoriser le développement économique des territoires**. Le caractère pilotable des dépenses budgétaires permet un meilleur ciblage que la dépense fiscale mais n'offre aucune garantie quant à leur pérennité.

6. Le présent projet de loi de finances constitue le troisième exercice budgétaire sur lequel portait cet engagement. **En apparence, ces promesses sont tenues puisque l'évolution des crédits budgétaires de la mission, en augmentation de 15,18 % en AE et de 10,20 % en CP, depuis la loi de finances initiale pour 2018 a largement dépassé le montant des dépenses fiscales supprimées**. Le FEI fait toutefois en 2019 l'objet d'une sous consommation élevée, puisque les montants exécutés sont inférieurs de 26,8 % en AE et de 27,2 % en CP à ceux prévus, et démontre l'importance de rester vigilant quant à l'exécution des crédits.

7. **La part des outre-mer dans le plan de relance national devrait être en ligne avec leur poids respectif dans l'économie française et représenter environ 1,5 milliard d'euros.** Plus de 400 millions d'euros leurs seront spécifiquement destinés, et ces territoires bénéficieront des mesures générales du plan national. Une **vigilance particulière s'imposera quant à sa déclinaison territoriale, ainsi qu'à la bonne exécution des crédits.** En outre, **une partie importante des dépenses dépendant d'appels à projets, aucune garantie ne peut être apportée à ce stade quant au montant total dont les outre-mer bénéficieront réellement.**

8. **Les crédits de la ligne budgétaire unique, qui financent le logement outre-mer, s'élèvent à 224,6 millions d'euros en AE et 176,9 millions d'euros en CP, soit une hausse de 8,7 % en CP et une baisse de 2,7 % en AE.** Ces crédits, qui s'élèvent à un niveau très inférieur à celui constaté jusqu'en 2017, font par ailleurs l'objet d'une sous-exécution chronique. **Les crédits prévus en 2021 devraient donc être largement inférieurs aux besoins.** Le nombre de demandeurs de logements sociaux en outre-mer (hors Mayotte) s'élève à 69 432, et que les besoins en logements sociaux sont évalués à plus de 10 000 par an.

9. La crise sanitaire a entraîné une **baisse de 9 points du taux d'encadrement du service militaire adapté (SMA) en 2020 et un arrêt provisoire des formations.** Il **poursuit néanmoins son renforcement** dans le cadre du projet « SMA 2025 », notamment en augmentant le taux d'encadrement et en ouvrant une antenne supplémentaire à Bourail en Nouvelle-Calédonie.

10. **La compensation des exonérations de charges patronales de sécurité sociale par l'État pour l'année 2021 connaît une hausse de 6,4 % par rapport à celle prévue en 2020.** La baisse de l'activité résultant de l'épidémie, ainsi que le recours important au chômage partiel sont toutefois susceptibles d'entraîner une sous-exécution importante. Par ailleurs, **le champ d'application du barème de « compétitivité renforcée » ne connaît aucune évolution majeure en 2021, alors que son extension à de nouveaux domaines constituerait une réponse adaptée à la crise économique actuelle.**

L'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 100 % des réponses étaient parvenues aux rapporteurs spéciaux en ce qui concerne la mission « Outre-mer ».

PREMIÈRE PARTIE EXAMEN DES CRÉDITS DE LA MISSION

I. LE RETARD ÉCONOMIQUE DES OUTRE-MER POURRAIT ÊTRE AGGRAVÉ PAR LA CRISE SANITAIRE

Rassemblant plus de 2,7 millions d'habitants, soit un peu plus de 4 % de la population française, les outre-mer connaissent une situation économique et sociale très défavorable par rapport à la métropole. **Le rattrapage de cet écart persistant constitue le défi majeur de la mission « Outre-mer » du budget général de l'État.**

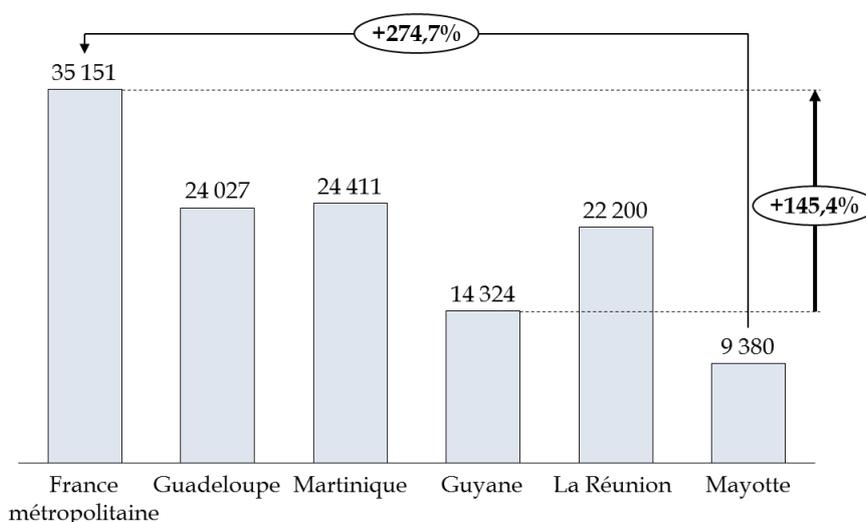
Dans le domaine de **l'éducation**, par exemple, la part des jeunes de dix-huit ans en difficulté de lecture atteint, selon le ministère de l'éducation nationale, entre 30 % et 75 % dans les départements d'outre-mer, contre 10 % dans l'hexagone.

La situation économique des outre-mer apparaît en outre bien plus défavorable qu'en métropole, en raison de difficultés structurelles liées à la situation géographique de ces territoires et à l'étroitesse de leurs marchés. Cette étroitesse des marchés empêche notamment le développement d'économies d'échelle, et entraîne une grande dépendance vis-à-vis de l'extérieur.

Ainsi, le PIB par habitant est près d'une fois et demie supérieur dans l'hexagone qu'en Guyane, et près de trois fois plus élevé qu'à Mayotte.

PIB annuel par habitant des départements des régions d'outre-mer en 2018

(en euros courants, estimation)



Source : commission des finances, d'après l'IEOM et la Banque mondiale

En 2020, les contrecoups économiques de la Covid-19 ont marqué tous les territoires ultramarins, qu'ils aient été directement touchés par l'épidémie ou qu'ils en aient subi les effets compte tenu des mesures de restrictions des flux aériens ou maritimes. Ainsi, l'effet de la pandémie sur le PIB pendant le confinement s'élève à plus de 25 % à La Réunion et en Guyane.

La comparaison avec les données de la France entière montre une meilleure résistance des économies ultramarines, principalement due au poids plus important, dans ces territoires, du secteur non marchand.

Données PIB et emploi dans les territoires français d'outre-mer

Territoire	Impact estimé sur le PIB pendant le confinement	Impact estimé sur le PIB 2020	Évolution du nombre de demandeurs d'emploi de catégorie A	
			Entre les 1 ^{er} et 2 ^{ème} trimestres 2020	sur 1 an
France entière	- 33 %	- 9 % pour l'Insee, - 12,5% pour le FMI	23,2 %	21,2 %
Guadeloupe	-19,7 %	-3 %	+ 8 %	1 %
Guyane	-25,4 %	-3,9 %	+ 2,9 %	- 3,6 %
Martinique	-19,8 %	-3 %	+ 9,1 %	+ 4,3 %
Mayotte	- 18 %	NC	+ 7,3 %	+ 20,2 %
Réunion	-28 %	NC	+ 5,6 %	1 %
St-Barthélémy	NC	NC	NC	NC
St-Martin	NC	NC	NC	NC
St-Pierre et Miquelon	NC	NC	+ 7,6 %	+ 5,6 %
Nouvelle-Calédonie	De - 2,9 % à - 4,5 %	- 3,6 %	NC	NC
Polynésie française	- 34 %	De -10 % à - 15 %	NC	-4,8 %
Wallis-et-Futuna	NC	NC	NC	NC

Sources : INSEE, IEOM, IEDOM, CEROM, ISPF pour la Polynésie française

La mission « Outre-mer » n'a pas à faire face aux dépenses spécifiques engendrées par la crise sanitaire, qui sont à titre principal portées par le ministère des solidarités et de la santé. Le contexte de crise économique engendré par l'épidémie de Covid-19 constitue toutefois un facteur supplémentaire de ralentissement de la convergence des économies ultramarines avec l'Hexagone, qui constitue l'un des principaux objectifs de la mission.

II. UNE HAUSSE DES CRÉDITS DE LA MISSION

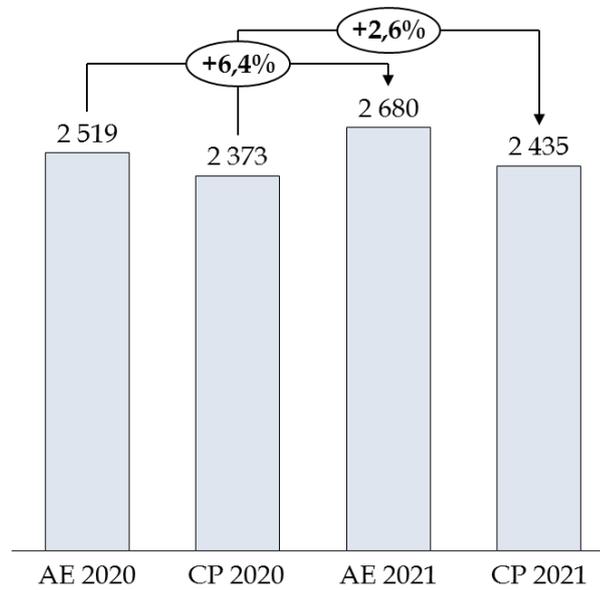
A. UNE HAUSSE MODÉRÉE DES CRÉDITS EN AE ET EN CP

En 2021, le montant total des crédits de paiement de la mission s'élèvera à 2 679,9 millions d'euros en crédits de paiement (CP) et à 2 359,5 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE), ce qui correspond à une hausse de 6,39 % en AE et 2,64 % en CP par rapport à 2020.

Évolution des crédits de la mission « Outre-mer »

(en millions d'euros et en pourcentage)

	LFI 2020		PLF 2021		Variation	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 138 « Emploi outre-mer »	1744,3	1747,6	1851,1	1841,7	6,12 %	5,39 %
Programme 123 « Conditions de vie outre-mer »	774,6	624,9	828,8	593,3	7,00 %	-5,06 %
Total mission	2518,9	2372,5	2679,9	2435,0	6,39 %	2,64 %



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

Ces évolutions s'expliquent principalement par :

- la **mise en œuvre du plan logement outre-mer**, signé en décembre 2019 par la ministre des outre-mer et le ministre chargé de la ville. Un effort financier spécifique sera réalisé afin de soutenir les stratégies de mobilisation du foncier en Guyane et à Mayotte (soutien aux deux établissements publics d'aménagement de ces territoires) ;

- **en matière d'équipements publics**, l'effort porté par les contrats de convergence et de transformation, ainsi que par le fonds exceptionnel d'investissement (FEI), est maintenu à son niveau de 2020, et un effort complémentaire sera réalisé dans le domaine des équipements scolaires, avec des crédits permettant de soutenir la réalisation des établissements scolaires du premier degré à Mayotte, ainsi que l'engagement de la réalisation d'un nouveau lycée à Wallis-et-Futuna. Cet effort supplémentaire (de 30,4 millions d'euros en AE) s'ajoutera aux enveloppes déjà mobilisées par le ministère des outre-mer dans le domaine de l'éducation dans le cadre du plan d'urgence Guyane (50 millions d'euros pour la construction de lycées et 15 millions d'euros de la dotation spéciale d'équipement scolaire), du plan gouvernemental pour Mayotte (30 millions d'euros en CP mobilisés pour la réalisation d'équipements scolaires) et de l'aide apportée à la Nouvelle-Calédonie (11,8 millions d'euros pour la construction et l'équipement de collèges) ;

- parallèlement, les actions d'insertion socioprofessionnelle menées par **le service militaire adapté (SMA)** seront poursuivies avec **la mise en service attendue de la nouvelle compagnie à Bourail**, qui s'accompagnera de moyens humains supplémentaires afin d'assurer son fonctionnement ;

- l'action de **l'Agence De l'Outre-mer pour la Mobilité (LADOM)** sera également soutenue, afin notamment de faire en sorte que la formation professionnelle puisse apporter une réponse à la situation concrète de la jeunesse ultramarine ;

- la politique de réduction du coût du travail engagée avec la réforme des exonérations de charges réalisée en 2019 sera poursuivie. **Les crédits consacrés aux exonérations de charge sont en augmentation significative, afin de répondre à la montée en puissance anticipée par l'ACOSS, en dépit du contexte de la crise sanitaire.**

B. UNE BAISSÉ DES CP DU PROGRAMME 123 TRADUISANT LA DIFFICULTÉ D'ENGAGER LES DÉPENSES PRÉVUES

Le programme 123 « Conditions de vie outre-mer » rassemble les crédits des politiques publiques en **faveur de l'amélioration des conditions de vie dans les outre-mer** et s'élève à 829 millions d'euros en AE et à 593 millions d'euros en CP en 2021. Par rapport à 2020, il connaît une hausse de 7 % en AE et une baisse de 5 % en CP. Ce programme finance notamment :

- la **ligne budgétaire unique (LBU)**, dont la finalité est de répondre aux besoins de logement social. Cette dernière finance non seulement l'agrandissement du parc de logements, sa rénovation, mais aussi l'aménagement du foncier ou l'accession à la propriété. **Le présent projet de loi de finances comprend une hausse de 9 % en AE de cette action par rapport à la précédente loi de finances. Il convient néanmoins de rappeler que cette action avait connu une baisse de plus de 20 % en AE l'an dernier ;**

- la politique contractuelle de l'État en outre-mer, dont les crédits sont supportés par l'action 2 « Aménagement du territoire », qui connaît une augmentation de 3 % en AE mais une baisse de 10 % en CP ;

- le fonds exceptionnel d'investissement, dont les CP sont maintenus à 110 millions d'euros (AE) en 2020 ;

- le financement des prêts bonifiés accordés par l'Agence française de développement (AFD) dont la dotation est également maintenue à 40 millions d'euros en AE en 2020.

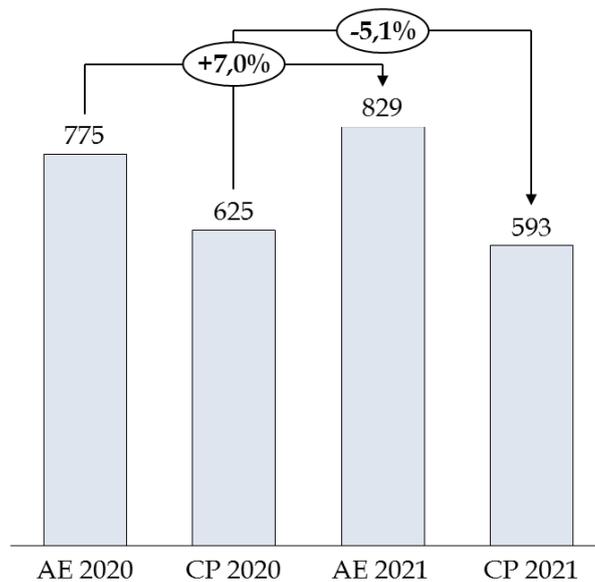
Le rapporteur spécial Teva Rohfritsch regrette que le programme 123 ne comprenne **aucune ligne relative au financement de la convention santé-solidarité État-Polynésie française, malgré un engagement du Gouvernement d'aboutir dans des délais désormais courts sur ce projet de convention à signer au plus tard au printemps 2021**. Cette convention vise notamment mettre en place un accompagnement par l'État en matière de prévention sanitaire et sociale, ainsi que de lutte contre le cancer. Cette situation devrait entraîner des mesures en cours de gestion, comme cela a été fait en 2019 et 2020 afin de financer l'aide de l'État au régime de solidarité de la Polynésie française (RSPF).

Pour expliquer la baisse en CP du programme, le gouvernement invoque des raisons « techniques », cette dernière ne visant selon lui « *non pas à la réduction des moyens mais à un ajustement du niveau des CP, en fonction des dépenses prévues sur l'année concernée, comme pour toutes les lignes s'exécutant de manière pluriannuelle* ». **Les rapporteurs spéciaux rappellent toutefois que cette difficulté à exécuter certaines dépenses (qui engendre également d'importantes sous-consommations) est largement due au manque d'appui aux collectivités territoriales, notamment en matière d'ingénierie de projets, dont l'État est lui-même responsable.**

Évolution des crédits par action du programme 123

(en millions d'euros)

	AE			CP		
	LFI 2020	PLF 2021	Variation	LFI 2020	PLF 2021	Variation
123 - Conditions de vie outre-mer	774,6	828,8	7 %	624,87	593,27	-5 %
1- Logement	206,6	224,6	9 %	181,9	176,92	-3 %
2- Aménagement du territoire	196,88	202,7	3 %	161,87	145,98	-10 %
3- Continuité territoriale	43,5	46,5	7 %	43,79	41,34	-6 %
4- Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports	5,6	5,6	0 %	5,65	5,65	0 %
6- Collectivités territoriales	171,6	201,9	18 %	144,2	140,59	-3 %
7- Insertion économique et coopération	0,97	0,97	0 %	0,97	0,97	0 %
8- Fonds exceptionnel d'investissement	110	110	0 %	60,0	67,0	12 %
9 - Appui à l'accès aux financements bancaires	39,3	36,3	-8 %	26,49	14,82	-44 %



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

Le programme 138 « Emploi outre-mer » finance quant à lui des actions visant à assurer le développement économique et la création d'emplois outre-mer.

Le budget de ce programme connaît une hausse de 6 % en AE et 5 % en CP.

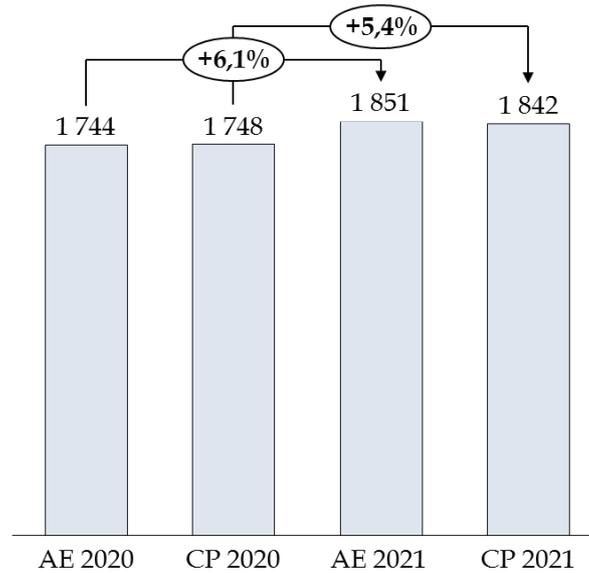
Cette dépense concerne les crédits affectés au remboursement aux organismes sociaux des exonérations de cotisations de sécurité sociale spécifiques aux outre-mer. L'action n° 01 « Soutien aux entreprises », qui ne concerne désormais, dans la nouvelle maquette budgétaire, que les dépenses de compensation de charges sociales, et représente 90 % des crédits du programme hors dépenses de personnel.

Les autres crédits sont notamment affectés au financement du service militaire adapté (SMA) et de l'agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM), et sont stables.

Évolution des crédits par action du programme 138

(en millions d'euros)

	AE			CP		
	LFI 2020	PLF 2021	Variation	LFI 2020	PLF 2021	Variation
138 - Emploi outre-mer	1 744,31	1 851,17	6 %	1 747,6	1 841,72	5 %
01 - Soutien aux entreprises	1 468,06	1 565,13	7 %	1 468,06	1 565,13	7 %
02 - Aide à l'insertion et à la qualification	249,85	259,63	4 %	254,42	251,47	-1 %
03 - Pilotage des politiques des outre-mer	2,1	2,1	0 %	2,1	2,1	0 %
04 - Financement de l'économie	24,3	24,3	0 %	23,01	23,01	0 %



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

III. DES DÉPENSES FISCALES PROGRESSIVEMENT RECENTRÉES, NE FAISANT CETTE ANNÉE L'OBJET D'AUCUNE ÉVOLUTION MAJEURE

A. DES DÉPENSES FISCALES DÉPASSANT LES 5 MILLIARDS D'EUROS, AYANT FAIT L'OBJET D'UNE RATIONALISATION PROGRESSIVE

1. Une dépense fiscale supérieure à 5 milliards d'euros dans les outre-mer en 2021

Le montant de la dépense fiscale en faveur de l'outre-mer devrait à nouveau dépasser les 5 milliards d'euros en 2021.

Dépenses fiscales associées à la mission

(en millions d'euros)

Dispositif	Base légale	Impôt concerné	Chiffrage pour 2016	Chiffrage pour 2017	Chiffrage pour 2018	Chiffrage pour 2019	Chiffrage pour 2020	Chiffrage pour 2021
Taux de TVA minoré	Art. 296 du code général des impôts (CGI)	TVA	1 450	1 450	2 070	2 130	1 930	2 110
Défiscalisation des investissements productifs	Art. 199 <i>undecies</i> B du CGI	IR	282	304	335	313	474	430
Défiscalisation des investissements en matière de logement	Art. 199 <i>undecies</i> A et 199 <i>undecies</i> D du CGI	IR	138	110	100	70	57	57
Défiscalisation dans le logement social	Art. 199 <i>undecies</i> C	IR	225	205	148	68	34	34
Réduction du barème de l'impôt sur le revenu	Art. 197-I-3 du CGI	IR	405	405	405	373	373	373
Défiscalisation des investissements productifs	Art. 217 <i>undecies</i> et 217 <i>duodecies</i> du CGI	IS	97	60	67	65	0	0
Exonération de certains produits et matières premières ainsi que des produits pétroliers	Art. 295 du CGI	TVA	154	154	180	180	180	180
TVA dite « non perçue récupérable »	Art. 295 A du CGI	TVA	100	100	100	0	0	0
Exclusion du champ d'application de la TICPE	Art. 267 du code des douanes	TICPE	996	1 055	1 534	1 534	1 534	1 745
Crédit d'impôt pour les investissements productifs	Art. 244 <i>quater</i> W du CGI	IR et IS	40	85	110	110	152	152
Crédit d'impôt pour les investissements dans le logement social	Art. 244 <i>quater</i> X du CGI	IS	-	27	70	60	0	0
Autres dépenses fiscales rattachées à la mission (hors dépenses fiscales sur impôts locaux)			176	491	545	445	449	449
Total (en estimant constants, en 2021 le coût des dispositifs non chiffrés)			3 994	4 093	5 513	5 290	5 097	5 404

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2021

2. Des dispositifs ne faisant l'objet d'aucune évolution majeure en 2021

Un quart de cette dépense porte sur les dispositifs de défiscalisation. Ces dispositifs d'aide fiscale sont issus, dans leur première mouture, des dispositions de la loi de finances rectificative pour 1986 du 11 juillet 1986 (« loi Pons »), et ont fait l'objet de nombreux aménagements depuis lors. Ils ont ainsi été restreints en 2001 (« loi Paul »¹), étendus en 2003 (« Girardin immobilier »²), puis plafonnés à 18 000 euros au total par contribuable en loi de finances pour 2013³.

Ils ont été mis en place pour compenser les contraintes particulières pesant sur les économies ultramarines, qui rendent ces dispositifs « vitaux »⁴. À ce titre, ils sont considérés par le droit de l'Union européenne comme des aides à finalité régionale, placées sous le régime du règlement général d'exemption par catégorie⁵, car considérées comme de faible ampleur sur la concurrence et de nature à compenser les surcoûts liés à cette situation géographique particulière.

Le législateur a par ailleurs opté pour une montée en puissance des dispositifs de crédit d'impôt (244 *quater* W et 244 *quater* X du code général des impôts), au détriment de la défiscalisation classique. Le crédit d'impôt représente une économie pour les finances publiques, l'État n'ayant plus à verser une incitation fiscale aux tiers-investisseurs. Ces dispositifs répondent en partie aux critiques adressées par la Cour des comptes, qui relevait que « pour les investissements productifs, seulement 60 % des réductions d'impôt reviennent, indirectement, aux entreprises d'outre-mer et 40 % bénéficient aux contribuables-investisseurs, alors qu'ils ne courent pratiquement aucun risque⁶ », même si en contrepartie ils doivent utiliser leur trésorerie.

L'article 30 de la loi de loi de finances pour 2019⁷ a poursuivi ce mouvement général de rationalisation, en prévoyant l'extinction progressive de la réduction d'impôt sur le revenu prévue à l'article 199 *undecies* C du code général des impôts au profit du crédit d'impôt.

¹ Loi n° 2000-1352 du 30 décembre 2000 de finances pour 2001.

² Loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer.

³ Article 73 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

⁴ « L'aide fiscale à l'investissement outre-mer, levier incontournable du développement : 10 propositions pour en optimiser l'impact », Rapport d'information n° 628-(2012-2013) d'Éric Doligé et Serge Larcher.

⁵ Règlement d'exemption n° 651/2014 de la commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité (RGEC).

⁶ Cour des comptes, rapport public annuel de 2012.

⁷ Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

À la suite de ces différents ajustements, ces dispositifs ne font l'objet d'aucune évolution majeure dans le présent projet de loi de finances. Les rapporteurs spéciaux estiment qu'ils pourraient pourtant constituer des leviers pertinents permettant d'accroître l'efficacité du plan de relance. Des pistes comme le renforcement des zones franches d'activité nouvelle génération (ZFANG) et l'élargissement de certains dispositifs de défiscalisation, notamment au secteur de la santé, devraient pouvoir être envisagées.

B. LA PROMESSE DE RÉAFFECTATION EN CRÉDITS BUDGÉTAIRES DES DÉPENSES FISCALES SUPPRIMÉES EN LFI 2019 EST TENUE, MAIS DEVRA ÊTRE ASSURÉE EN EXÉCUTION ET DANS LA DURÉE

1. Un remplacement de dépenses fiscales en dépenses budgétaires en apparence respecté

Parallèlement à ces mesures de rationalisation, la loi de finances pour 2019 a supprimé ou limité deux dépenses fiscales :

- la TVA non perçue récupérable (TVA NPR), qui représentait une dépense fiscale annuelle de 100 millions d'euros, a été supprimée¹. Les rapporteurs spéciaux, qui avaient relevé que cette dernière était jugée opaque, non ciblée, difficile à contrôler et à chiffrer sans qu'aucun impact réel sur les prix ou sur l'économie ultramarine ne puisse être établi, ne s'étaient pas opposés à cette suppression ;

¹ Article 17 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

Le fonctionnement de la TVA non perçue récupérable

L'article 295 du code général des impôts prévoyait une série d'exonérations de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) au profit des départements d'outre-mer.

En particulier, le 5° du 1 de l'article 295 précité exonérait de TVA, dans les **départements de Guadeloupe, de Martinique et de La Réunion**¹ :

- les importations de matières premières et de produits dont la liste, fixée « *par arrêtés conjoints du ministre de l'économie et des finances et du ministre d'État chargé des départements d'outre-mer* » est établie au 1 de l'article 50 *undecies* et au I de l'article 50 *duodecies* de l'annexe IV du code général des impôts ;

- la vente et les livraisons à soi-même des produits similaires fabriqués localement.

L'article 30 de la loi du 27 mai 2009² **a inscrit le principe de la TVA NPR dans la loi**, en créant un article 295 A au sein du code général des impôts. Cette déduction **ne s'appliquait qu'aux « biens d'investissement neufs »** acquis ou importés.

Le taux normal de TVA était, dans ces territoires, de 8,5 %, **la subvention à l'achat de tels biens s'élevait donc à 8,5 % du montant des biens d'investissement neufs.**

Source : commission des finances

- la réduction d'impôt sur le revenu applicable aux contribuables domiciliés dans les départements d'outre-mer, dont les limites ont été abaissées³. La commission des finances avait à cet égard estimé que l'efficacité de cette dépense fiscale était sujette à caution, et que ses effets étaient concentrés sur les hauts revenus, en contradiction avec la finalité de l'impôt sur le revenu et ne s'étaient donc pas opposée à son recentrage⁴.

¹ La Guyane était exclue de ces exonérations, la TVA ne s'y appliquant pas.

² Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer - art. 30 (V).

³ Article 15 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

⁴ Rapport général n° 147 (2018-2019) de MM. Nuihau LAUREY et Georges PATIENT, fait au nom de la commission des finances, déposé le 22 novembre 2018.

La réduction de l'impôt sur le revenu dans les DOM

D'une manière générale, le calcul de l'impôt sur le revenu obéit aux mêmes règles dans les départements d'outre-mer (Guadeloupe, Martinique, Guyane, La Réunion et Mayotte) que dans l'hexagone. Ainsi, l'impôt brut obtenu en appliquant le même barème qu'en métropole supporte, s'il y a lieu, le plafonnement des effets du quotient familial.

Toutefois, en vertu d'une disposition en vigueur depuis 1960, modifiée et codifiée depuis lors au 3 du I de l'article 197 du code général des impôts (CGI), pour les contribuables domiciliés dans ces départements, le montant de l'impôt obtenu par application du barème est diminué d'une certaine proportion.

Avant le 1^{er} janvier 2019, le montant de l'impôt ainsi déterminé était ainsi réduit :

- de 30 % dans la limite de 5 100 euros, pour les contribuables domiciliés dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion ;

- de 40 % dans la limite de 6 700 euros, pour les contribuables domiciliés dans le département de Guyane et de Mayotte.

La loi de finances pour 2019 a modifié les limites de cette réduction selon les modalités suivantes :

Département	Taux de la réduction d'impôt sur le revenu	Limite avant 2019	Limite à partir de 2019	Évolution du plafond
Guadeloupe, Martinique, La Réunion et Martinique	30 %	5 100 euros	2 450 euros	- 51,96 %
Guyane et Mayotte	40 %	6 700 euros	4 050 euros	- 39,55 %

Source : commission des finances du Sénat

Le Gouvernement s'était engagé à « convertir » cette dépense fiscale en dépenses budgétaires, considérées comme plus « pilotables ».

Aussi, en contrepartie de la suppression du mécanisme de la TVA NPR, le gouvernement avait prévu de mobiliser l'équivalent de cette dépense fiscale en dépense budgétaire, soit 100 millions d'euros, afin de favoriser le développement économique des territoires, rassemblés principalement dans la nouvelle action 04 « Financement de l'économie » du programme 138 « Emploi outre-mer ».

De même, le gain budgétaire dégagé par l'abaissement de la réduction d'impôt sur le revenu devait être dédié au financement de l'abondement supplémentaire du fonds exceptionnel d'investissement (FEI).

La commission des finances avait alors indiqué que si cette volonté de rationalisation était bienvenue, **elle devait être accueillie avec une extrême prudence. Si le caractère pilotable des dépenses budgétaires permet un meilleur ciblage que la dépense fiscale, il n'offre aucune garantie quant à leur pérennité.**

Au total, **la sincérité de la conversion des dépenses fiscales en dépenses budgétaires pilotables ne peut donc être pleinement appréciée que dans la durée.**

En apparence, ces promesses sont tenues puisque l'évolution des crédits budgétaires de la mission, en augmentation de 15,18 % en AE et de 10,20 % en CP, depuis la loi de finances initiale pour 2018 a largement dépassé le montant des dépenses fiscales supprimées.

**Variation des principales actions concernée par la réaffectation
des dépenses fiscales supprimées en 2019**

(en millions d'euros)

	LFI 2018		Dépenses fiscales rebudgétisées en PLF 2019		LFI 2019		PLF 2021		Variation LFI 2018 retraitée / PLF 2021	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 2 – Aide à l’insertion et à la qualification	247,5	252,5	4,0	4,0	249,7	253,5	259,6	251,5	3,13%	-2,02%
Action 4 - Financement de l’économie	-	-	50,0	50,0	23,5	23,0	24,3	24,3		
Total P138	1306,6	1333,3	54,0	54,0	1780,8	1747,0	1851,1	1841,7	26,50%	24,68%
Action 2 – Aménagement du territoire	161,1	165,6	25,5	19,5	185,0	174,2	203,2	146,5	8,17%	-26,39%
Action 3 – Continuité territoriale	41,1	41,1	1,5	1,5	42,1	41,8	43,5	38,3	1,99%	-11,17%
Action 4 – Action sanitaire, sociale, culturelle...	19,5	19,6	4,0	4,0	19,6	21,2	5,7	5,7	-315,77%	-317,70%
Action 6 – Insertion économique	0,9	0,9	-	-	0,9	0,9	1,0	1,0		
Action 7 – FEI	40,0	36,0	70,0	29,0	110,0	65,0	110,0	67,0	0,00%	2,99%
Action 8 – Appui à l’accès au financement bancaire	46,5	17,3	15,0	12,0	39,3	32,4	39,3	17,8	-56,23%	-64,58%
Total P123	796,6	733,4	116,0	66,0	880,6	791,6	828,8	593,3	-10,11%	-34,74%
TOTAL MISSION	2103,2	2066,7	170,0	120,0	2661,4	2575,7	2679,9	2435,0	15,18%	10,20%

Source : commission des finances, d’après les documents budgétaires

2. Un engagement mis à mal par la sous-exécution des actions supposées connaître une augmentation

La sous-exécution des actions censées compenser ces suppressions de dépenses fiscales est toutefois préoccupante.

Le gain budgétaire dégagé par l'abaissement de la réduction d'impôt sur le revenu, de l'ordre de 70 millions d'euros, devait être dédié à l'abondement supplémentaire du fonds exceptionnel d'investissement (FEI), dont les crédits devaient être maintenus à 65 millions d'euros¹ en CP et 110 millions d'euros en AE sur la durée du quinquennat.

Les rapporteurs spéciaux avaient indiqué que si cette volonté de rationalisation des dépenses fiscales était bienvenue, **elle devait être accueillie avec une extrême prudence². Si le caractère pilotable des dépenses budgétaires permet un meilleur ciblage que la dépense fiscale, il n'offre aucune garantie quant à leur pérennité.** Cette question se posait, par ailleurs, avec une prégnance particulière pour le fonds exceptionnel d'investissement (FEI), qui avait déjà fait l'objet, par le passé, de promesses d'abondement qui n'ont pas été honorées, ou de sous-exécutions importantes, comme en 2018³.

Malgré l'engagement du Gouvernement, l'année 2019 ne fait pas exception à cette règle. Le FEI fait en 2019 l'objet d'une sous-consommation élevée, puisque les montants exécutés sont inférieurs de 26,8 % en AE et de 27,2 % en CP à ceux prévus.

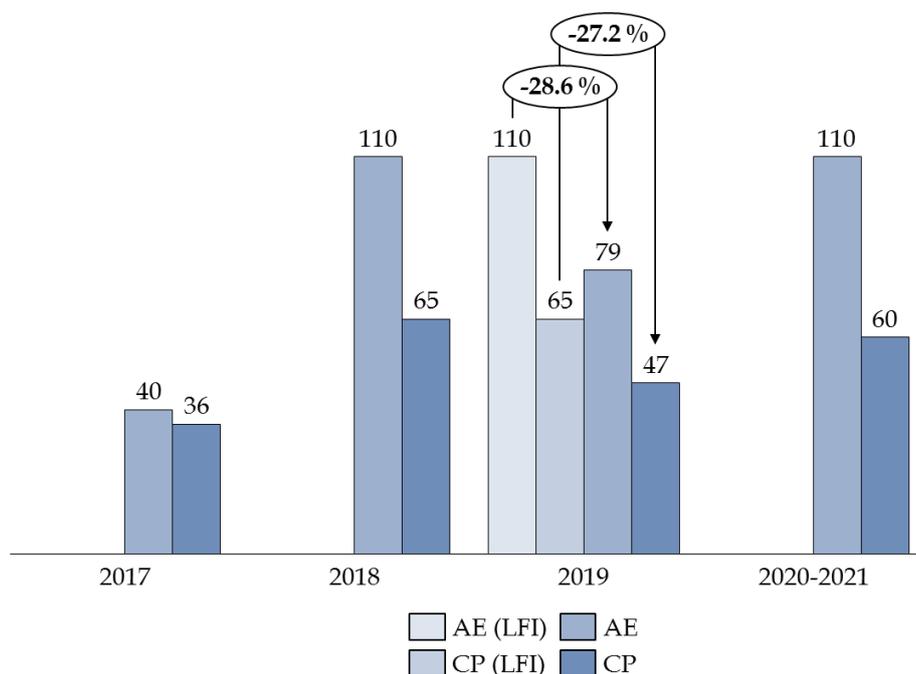
¹ Chiffre ramené à 60 millions d'euros en 2020.

² Rapport général n° 147 (2018-2019) de MM. Nuihau LAUREY et Georges PATIENT, fait au nom de la commission des finances, déposé le 22 novembre 2018.

³ Les crédits consommés par ce dernier étaient alors inférieurs de 3,2 millions d'euros en AE et de 6,78 millions d'euros en CP à la prévision.

Évolution et exécution des crédits du fonds exceptionnel d'investissement

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Au total, les rapporteurs spéciaux regrettent que les craintes exprimées lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2019 se soient révélées pleinement fondées. Ils constatent que la suppression de la TVA NPR et l'abaissement de l'exonération d'impôt sur le revenu dont bénéficient les contribuables des DOM ne se sont pas pleinement transformées en dépenses budgétaires de niveau équivalent, entraînant une **perte financière nette pour les outre-mer.**

IV. UN EFFORT FINANCIER DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES OUTRE-MER DÉPASSANT LES 24 MILLIARDS D'EUROS

A. UN EFFORT PROVENANT DES MISSIONS SECTORIELLES DU BUDGET DE L'ÉTAT

Il convient de rappeler que la mission « Outre-mer » ne rassemble qu'une part limitée de l'effort financier de l'État à destination des outre-mer.

En 2021, la politique transversale de l'État outre-mer est portée par 94 programmes relevant de 31 missions, auxquels s'ajoutent des prélèvements sur recettes (PSR). Parmi ces 94 programmes, cinq sont nouveaux (les trois programmes de la mission « Plan de relance » ainsi que les deux programmes relevant de la mission « Plan de relance face à la crise sanitaire»), tandis que le programme 833 « Avances aux collectivités territoriales » a été retiré du document de politique transversale, ce dernier ne reflétant pas un réel effort financier à destination des territoires d'outre-mer, mais une simple avance de fiscalité locale.

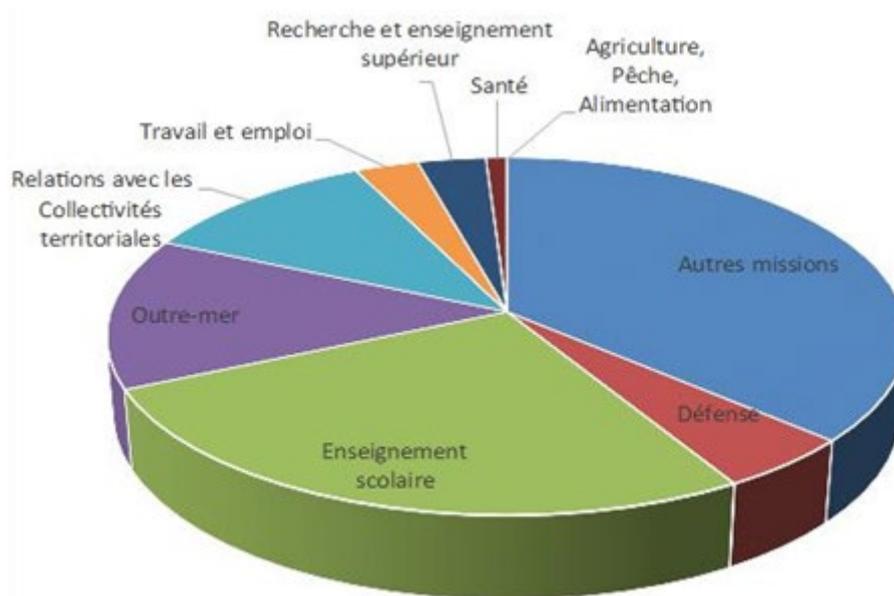
Elle se décline en six axes :

- développer l'emploi, la production et l'investissement outre-mer ;
- offrir une véritable égalité des chances à la jeunesse outre-mer ;
- garantir la sécurité des citoyens outre-mer ;
- améliorer les conditions de vie des citoyens outre-mer ;
- favoriser le développement durable des territoires en partenariat avec les collectivités ;
- valoriser les atouts des outre-mer.

Le montant total des contributions budgétaires s'élève à 19,57 milliards d'euros en AE et 19,23 milliards d'euros en CP en projet de loi de finances pour 2021 (contre respectivement 20 milliards d'euros en AE et 19,31 milliards d'euros en CP en 2020 et 19,07 milliards d'euros en AE et 18,7 milliards d'euros en CP en exécution 2019). Les dépenses fiscales étant estimées à 4,9 milliards d'euros en PLF 2021, l'effort total de l'État devrait s'élever à 24,47 milliards d'euros en AE et 24,13 milliards d'euros en CP en 2021.

Les missions « Enseignement scolaire », « Gestion des finances publiques », « Outre-mer » (11,6 %), « Relations avec les Collectivités territoriales » et « Écologie » représentent à elles seules près de 70 % de l'effort de l'État en outre-mer.

Répartition des crédits de la politique transversale « Outre-mer » par mission



Source : document de politique transversale, annexé au projet de loi de finances pour 2021

B. LES OUTRE-MER DEVRAIENT BÉNÉFICIER DU PLAN DE RELANCE À HAUTEUR DE 1,5 MILLIARD D'EUROS

Selon le ministère des outre-mer, la part des outre-mer dans le plan de relance national devrait être en ligne avec leur poids respectif dans l'économie française. Ainsi, « *il est permis de penser qu'au moins 1,5 milliard d'euros devraient bénéficier directement aux Outre-mer au sein du plan de relance national dont une partie de projets déjà identifiés. Le montant précis dépendra de l'utilisation en outre-mer des dispositifs sociaux (prime à l'embauche, activité partielle, etc.) et sera complété des travaux à venir d'identification et d'instruction effective des projets par les préfets et des résultats des appels à projets sur des mesures nationales.* »¹.

¹ Document « déclinaison du plan de relance outre-mer », ministère des outre-mer.

Les mesures générales du plan de relance national se déclinant dans les Outre-mer

L'axe de verdissement de l'économie, qui représente 30 % du plan de relance national, concernera pleinement nos Outre-mer, qui sont aux avant-postes en matière de sauvegarde de la biodiversité, de transition écologique et agricole, d'enjeux de résilience sur l'eau et la prévention des risques naturels.

L'axe de renforcement de la compétitivité des entreprises permettra d'accompagner les économies ultramarines et de renforcer leur compétitivité dans leur environnement régional, via notamment la baisse des impôts de production, le renforcement du capital des TPE / PME, des mesures pour les filières telles que le tourisme ou le spatial et différents appels à projets d'innovation.

L'axe de cohésion sociale et territoriale aura une déclinaison importante dans ces territoires qui comportent souvent des taux de chômage et de pauvreté nettement plus élevés que dans l'hexagone, via des mesures de soutien à l'emploi, de rénovation d'infrastructures de soutien aux recettes des collectivités pour accompagner la relance, y compris octroi de mer et taxe spéciale de consommation.

Source : déclinaison du plan de relance outre-mer / ministère des outre-mer

Le plan de relance comportera également des mesures spécifiquement destinées aux outre-mer :

- 50 millions d'euros seront dédiés spécifiquement aux Outre-mer au titre de la rénovation des réseaux d'eau et d'assainissement et la production d'eau potable ;

- 50 millions d'euros seront affectés à la mise aux normes des bâtiments publics dans le cadre du plan séisme Antilles ;

- en matière agricole, 80 millions d'euros soit 10 % de l'enveloppe, sont affectés aux Outre-mer au sein des mesures d'accélération de la transformation agricole, de modernisation des abattoirs et de renouvellement des agroéquipements ;

- une sous-enveloppe sera fléchée pour l'accélération des infrastructures routières en Outre-mer, notamment pour participer à la finalisation de la Nouvelle Route du Littoral à la Réunion ;

- une enveloppe de 50 millions d'euros est dédiée aux actions de soutien de développement local en lien avec les collectivités ;

- une attention particulière est accordée à la rénovation des hôpitaux dans les collectivités où la compétence santé relève de l'État, notamment à Wallis-et-Futuna qui fera l'objet d'un important plan de rénovation dans le cadre de la relance. 45 millions d'euros pourront être mobilisés sur 2021-2022.

Afin qu'elles puissent jouer leur rôle en matière de commande publique, **les collectivités ultramarines bénéficient de 200 millions d'euros environ** au titre de la garantie de recettes fiscales, qui inclue les recettes spécifiques à l'outre-mer (octroi de mer et taxe spéciale de consommation).

Les rapporteurs spéciaux estiment ce plan de relance non seulement bienvenu, mais indispensable pour les outre-mer. Une vigilance particulière s'imposera néanmoins quant à sa déclinaison territoriale, ainsi qu'à la bonne exécution des crédits. En outre, une partie importante des dépenses dépendant d'appel à projets, aucune garantie ne peut être apportée à ce stade quant au montant total dont les outre-mer bénéficieront réellement. L'articulation des mesures nationales avec celles mises en œuvre par les collectivités, y compris dans le cadre de contrats locaux ou régionaux de relance, devront faire l'objet d'une attention et d'une appréciation particulières pour optimiser l'effet de levier et la diffusion de la relance sur tous les territoires de la République.

DEUXIÈME PARTIE

ANALYSE DES PRINCIPAUX DISPOSITIFS DE LA MISSION

A. UNE LÉGÈRE AUGMENTATION DES CRÉDITS DESTINÉS À LA POLITIQUE CONTRACTUELLE ET UNE POURSUITE DE LA DIMINUTION DES IMPAYÉS

Les « **contrats de convergence et de transformation** » (CCT) ont succédé aux contrats de plan État-région et aux contrats de développement (à l'exception de la Polynésie Française et de la Nouvelle-Calédonie, où l'élaboration des CCT a été différée en raison de la tenue des élections territoriales ainsi que, pour la Nouvelle-Calédonie, du referendum du 4 octobre 2020).

Ces contrats ont été signés le 8 juillet 2019, sauf pour Saint-Martin¹.

Dans le prolongement des Assises des outre-mer et conformément à l'article 9 de la loi « EROM »², les CCT se substituent par avenant rétroactif au 1^{er} janvier 2019 aux contrats en cours (CPER et contrats de développement) pour les cinq DOM et aux COM (hors Polynésie Française et Nouvelle-Calédonie) dont les contrats de développement étaient arrivés à échéance.

Par rapport aux contrats auxquels ils succèdent, les CCT couvrent un périmètre plus large, incluant dans la contractualisation des crédits de ministères supplémentaires (secrétariat d'État chargé de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la lutte contre les discriminations, ministère des sports, ministère de la culture) et des principaux opérateurs de l'État et associent à la contractualisation, aux côtés des collectivités régionales et départementales, les principaux groupements de communes.

En 2019, le ministère des outre-mer a fait le choix de mobiliser une partie des ressources nouvelles dégagées par la réforme (budgétisation) de la TVA NPR (voir supra), pour augmenter les crédits affectés aux opérations contractualisées, à hauteur de 23 millions d'euros en AE et 7 millions d'euros en CP.

Ainsi en 2019, l'enveloppe des crédits destinés à l'action 2 du programme 123 a atteint 182,3 millions d'euros.

¹ La signature du contrat de convergence et de transformation de la collectivité de Saint-Martin est intervenue le 22 juin 2020. De fait, les opérations prévues dans le cadre du CCT, et qui ont été engagées en 2019 pour un montant de 8,4 millions d'euros ont été rattachées en exécution, au précédent contrat de développement, signé le 30 juillet 2014 et modifié par avenant du 11 juin 2018.

² Loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer.

En 2021, cet effort est maintenu, et même légèrement augmenté, avec une prévision fixée à 188,3 millions d'euros en AE (en progression de 6 millions d'euros par rapport à 2020), pour ces dispositifs contractuels, soit le montant des annuités théoriques des contrats (CCT, contrat de projet Polynésie et contrat de développement de la Nouvelle-Calédonie), et 132,8 millions d'euros en CP destinés au règlement de ces opérations contractualisées, principalement au titre des années antérieures.

Les rapporteurs spéciaux relèvent en outre que le montant cumulé des charges à payer¹ relatives aux contrats de convergence et de transformation, aux contrats de projet et de développement en outre-mer, s'élevait, en fin de gestion 2019, à 3,6 millions d'euros, ce qui constitue un plus bas historique et traduit la capacité de l'État à honorer ses engagements.

Évolution des charges à payer de 2021 à 2019

(en millions d'euros)

2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
4,1	30,6	27,4	10,6	7,8	5	6,4	3,6

Source : DGOM

Le rythme soutenu de consommation des crédits de paiement en 2013 dont 22,7 millions d'euros au titre des contrats de Nouvelle-Calédonie explique le pic constaté au titre de cet exercice.

Au cours des quatre dernières années, les charges à payer ont fortement diminué avec une évolution en baisse de 43,7 % entre 2018 et 2019. Elles concernent principalement :

- Nouvelle-Calédonie : 0,9 million d'euros ;
- Mayotte : 1,6 million d'euros ;
- Guadeloupe : 0,7 million d'euros.

¹ Les charges à payer (CAP), constituées des dépenses exigibles (service fait attesté, mais factures non couvertes par des paiements au cours de la gestion), sont à distinguer des restes à payer (RAP) qui sont générés dès l'engagement juridique d'une opération, qui engage l'État, accroît sa dette potentielle, et sont liés au décalage normal de la mise en œuvre des AE et des CP sur la durée des projets. Pour la mission outre-mer, c'est notamment le cas des dispositifs pluriannuels, tels que le logement social, les contrats, le fonds exceptionnel d'investissement (FEI), l'appui à l'accès aux financements bancaires (AFD) sur le programme 123, ou les investissements (constructions de bâtiments) du service militaire adapté (SMA) et le passeport pour la mobilité de la formation professionnelle (PMFP) pour le programme 138.

Si cette évolution est positive et l'effort de l'État salué en ce sens, le rapporteur spécial Teva Rohfritsch souhaite toutefois attirer l'attention du gouvernement sur **le retard d'exécution cumulé persistant du contrat de projets 2015-2020 de la Polynésie française**. Au titre de ce dernier, la participation de l'État s'élève à 135 millions d'euros sur une durée de 6 ans, ce qui implique la mise en place d'une enveloppe moyenne de 22,5 millions d'euros en AE par an. À fin 2020, soit six années après le démarrage du dispositif, **le contrat de projets cumule 27,5 millions d'euros de retard en AE, soit l'équivalent de plus d'une année d'exécution nominale du contrat**. Ce retard ralentit considérablement la capacité d'investissement des différents acteurs publics locaux (notamment la Collectivité et les communes) et compromet la réalisation de projets mûres comme, notamment, l'engagement d'un projet de logements sociaux¹ dont les marchés sont d'ores et déjà notifiés et les travaux démarrés. Le contrat de projets arrivant à échéance au 31 décembre 2020, date à laquelle il doit être remplacé par un nouveau contrat de développement et de transformation, il est impératif que ces 27,5 millions d'euros soient débloqués avant la fin de l'année ou fassent l'objet d'une enveloppe additionnelle au prochain dispositif conventionnel.

Enfin, le rapporteur spécial Georges Patient se félicite de l'adoption à l'Assemblée nationale d'un amendement augmentant les crédits du programme 123 « Conditions de vie outre-mer » de 30 millions d'euros en AE et de 10 millions d'euros en CP afin de **financer l'expérimentation d'un contrat d'accompagnement pour les communes des départements et régions d'outre-mer en difficulté qui manifestent des efforts de redressement**. Ce contrat, que le rapporteur spécial avait proposé dans un rapport remis au gouvernement avec Jean-René Cazeneuve² est susceptible de fournir un accompagnement financier de l'État aux collectivités les plus en difficulté dans une logique de « coresponsabilité ».

¹ Il s'agit du projet Timiona 2.2.

² Georges Patient, Jean-René Cazeneuve, *Soutenir les communes des départements et régions d'Outre-mer, rapport au gouvernement, décembre 2019*.

Les contrats d'accompagnement

Ce contrat d'accompagnement est proposé aux communes volontaires :

- dont le budget a donné lieu à une ou plusieurs saisines de la chambre régionale des comptes (CRC) ;
- qui s'inscrivent dans une démarche de redressement en collaboration avec le représentant de l'État;
- pour lesquelles le plan de redressement éventuel n'a pas permis pas d'atteindre un retour à l'équilibre à l'occasion des exercices suivants.

L'objectif de ces contrats est de résoudre l'écart structurel entre recettes et dépenses. Dans l'esprit du rapport ils doivent reposer sur des engagements précis de la collectivité à mettre en place des mesures de retour à l'équilibre et d'amélioration de la gestion, en préalable et en contrepartie d'un accompagnement par l'État et d'un soutien financier exceptionnel dont la reconduction est conditionnée au déploiement des réformes envisagées et au respect de certains indicateurs.

La signature d'un contrat s'accompagnera d'une assistance technique de l'Agence française de développement (AFD) auprès de la commune afin de l'appuyer dans ses démarches de retour à l'équilibre budgétaire.

Le gouvernement souhaiterait expérimenter ce dispositif en le proposant dès 2021 à une dizaine de collectivités qui ont pu être identifiées dans les 5 départements et régions d'outre-mer.

Source : exposé sommaire de l'amendement II-2222 adopté par l'Assemblée nationale

B. UNE LÉGÈRE HAUSSE DES CRÉDITS DESTINÉS AU LOGEMENT, QUI APPARAÎT TOUTEFOIS INSUFFISANTE AU REGARD DES BESOINS

1. Un besoin important et des objectifs ambitieux

Différents éléments expliquent la crise du logement que connaissent les outre-mer, notamment la forte pression démographique, la rareté du foncier, l'urbanisation rapide et la forte proportion de ménages à bas revenus.

Cette problématique est particulièrement prégnante pour certains territoires ultramarins, comme la Guyane ou Mayotte, qui font face à d'importants flux migratoires, et dont l'insalubrité des logements est de plus en plus alarmante.

Les gouvernements successifs ont donc érigé des objectifs ambitieux en la matière.

La loi de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer¹ et portant autres dispositions en matière sociale et économique prévoit, dans son article 3, que « *la République s'assigne pour objectif la construction de 150 000 logements dans les outre-mer au cours des dix années suivant la promulgation de la présente loi. Cet objectif est décliné territorialement, en tenant compte des besoins de réhabilitation* ».

La loi EROM, lorsqu'elle a fixé l'objectif des 150 000 logements, y intégrait tous les logements, qu'ils soient sociaux ou intermédiaires, ou autres, bénéficiant d'un soutien de l'État par de l'aide à la pierre ou de l'aide fiscale. L'objectif de production de logements directement subventionnés par l'État s'établit ainsi aux alentours des 130 000 logements sur 10 ans.

Objectifs territorialisés de production de logements bénéficiant de subventions de l'État

	Construction neuve de logements sociaux en location et en accession	Réhabilitation de logements sociaux	Amélioration du parc privé
Guadeloupe	2 000	Pas d'objectif chiffré	Pas d'objectif chiffré
Martinique	1 100	800	650
Guyane	Pas d'objectif chiffré, besoins évalués entre 3 700 et 5 200		
La Réunion	Pas d'objectif chiffré, souhait de maintenir un rythme de construction de 3 500		
Mayotte	Entre 400 et 800	0	NC
Nouvelle-Calédonie	4 650 logements programmés d'ici 2021		
Saint-Pierre et Miquelon	210		
Wallis-et-Futuna	NC		
Polynésie française	NC		

Source : commission des finances, d'après le ministère des outre-mer

Ces objectifs apparaissent proportionnés à l'ampleur des besoins. Ainsi, en 2020, le nombre de demandeurs de logements sociaux hors Mayotte s'élève à 69 432, tandis que les besoins en logements sociaux sont évalués à plus de 10 000 par an.

¹ Loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer.

Besoins de logement dans les départements et régions d'outre-mer

DOM	Nombre de demandeurs de logements sociaux (SNE hors Mayotte)	Besoins par an en logements sociaux (données DEALs)	Nombre de logements insalubres
Guadeloupe	11.740	1.900 à 2.240	11.000
Martinique	12.544	800	32.807
Guyane	10.074	de 3.340 à 3.947	10.000
La Réunion	32.367	3.100 à 3.600	17.600
Mayotte	2.707	de 1.200 à 1.250	37.800
Total	69.432	Entre 10.340 et 11.837 logements sociaux par an	109.207

Source : commission des finances, d'après le ministère des outre-mer

Les priorités 2021 portent sur la mise en œuvre du plan logement outre-mer 2019-2022 signé le 2 décembre 2019.

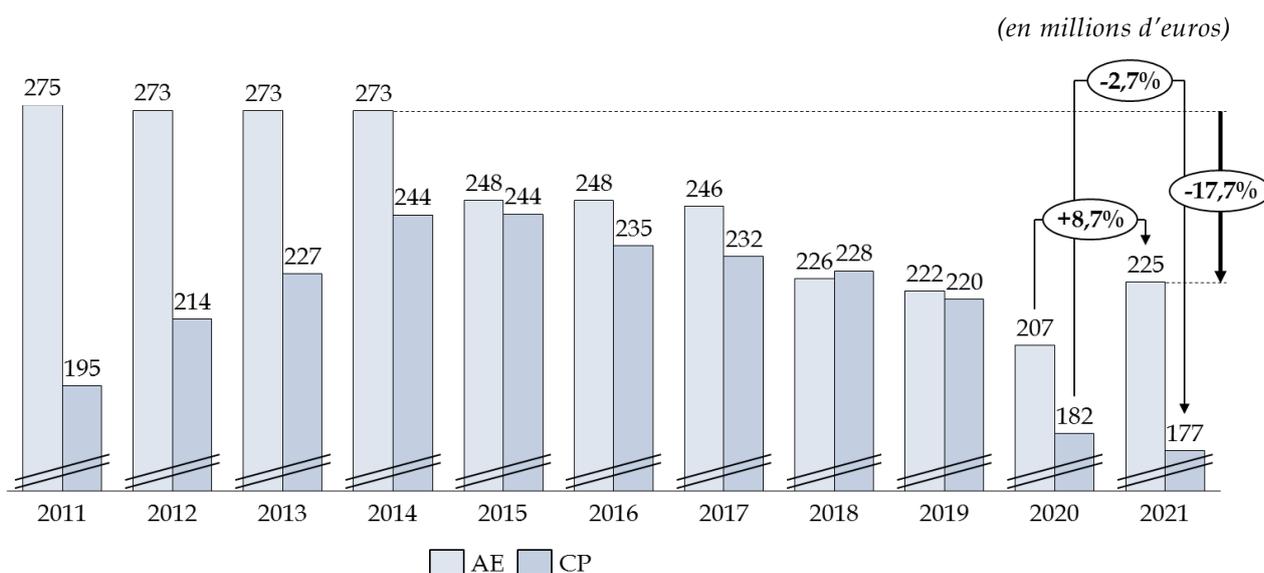
Les axes de ce plan sont :

- mieux connaître et mieux planifier pour mieux construire ;
- adapter l'offre au besoin des territoires (par ex : expérimenter de nouveaux modes de construction pour lutter contre l'habitat indigne en Guyane et à Mayotte) ;
- maîtriser les coûts de construction ou de réhabilitation, et traiter le cas spécifique de l'amiante ;
- faciliter la mobilisation du foncier et les opérations d'aménagement. La programmation budgétaire comprend à ce titre des crédits à destination des établissements publics fonciers de Guyane et de Mayotte.

2. Une programmation budgétaire à un niveau historiquement bas, conjuguée à d'importantes sous-consommations

Malgré ce volontarisme, les moyens budgétaires visant à favoriser l'habitat outre-mer, dont la ligne budgétaire unique (l'action n° 01 « Logement » du programme 123 « Conditions de vie outre-mer ») constitue l'instrument principal, demeurent à un niveau historiquement bas. Ils s'élèvent à 224,6 millions d'euros en AE et 176,9 millions d'euros en CP. Cette évolution correspond au financement d'une mesure nouvelle de 18 millions d'euros en AE et de 3,6 millions d'euros en CP au profit des deux établissements d'aménagement fonciers de Guyane et de Mayotte. Dans l'ensemble, les AE connaissent une hausse de 8,7 % mais restent à un niveau très inférieur à celui constaté jusqu'en 2017. Par ailleurs, les CP prévus connaissent un niveau historiquement bas, qui s'explique notamment par la sous-consommation des AE connue les années précédentes.

Évolution des crédits de l'action n° 01 « Logement » du programme 123 « Conditions de vie outre-mer »



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

Les rapporteurs spéciaux rappellent en effet que le taux de consommation de la ligne budgétaire unique reste particulièrement faible. Il s'est élevé à 90 % en AE et 78 % en CP, avec des situations contrastées en fonction des territoires, comme à La Réunion (75 % en CP) ou encore à Saint-Pierre et Miquelon.

Consommation des crédits de la LBU par territoire en 2019

(en millions d'euros)

	AE			CP		
	LFI	Consommation	Taux de consommation	LFI	Consommation	Taux de consommation
Guadeloupe	32,	25,2	79 %	31,7	27,6	87 %
Guyane	50,	45,8	92 %	49,5	33,6	68 %
Martinique	33,8	31,5	93 %	33,4	29,1	87 %
Réunion	71,8	54,	75 %	71,	58,7	83 %
Mayotte	30,	41,8	139 %	29,7	22,2	75 %
SPM	0,5	0,2	47 %	0,5	0,02	45 %
UO central	0,9	0,9	103 %	0,9	0,2	26 %
Total	222,	199,3	90 %	219,6	171,6	78 %

Source : commission des finances, d'après les réponses aux questionnaires budgétaires

L'année 2020 devrait également être marquée par une importante sous-consommation, puisqu'au 31 juillet, seuls 41 % des AE et 44 % des crédits ont été consommés, alors même que les crédits ouverts en LFI étaient également à un niveau particulièrement bas. Même si elle s'explique en partie par les difficultés liées à l'épidémie de Covid-19, elle traduit, là encore, une difficulté structurelle à engager les dépenses sur cette action.

Consommation des crédits de la LBU par territoire en 2020 au 31 juillet

(en millions d'euros)

	AE			CP		
	LFI	Consommation	Taux de consommation	LFI	Consommation	Taux de consommation
Guadeloupe	25,	5,5	22 %	24,	12,1	51 %
Guyane	50,	18,9	38 %	35,	10,1	29 %
Martinique	33,	11,2	34 %	32,	10,1	32 %
Réunion	52,4	36,3	69 %	52,6	29,	55 %
Mayotte	39,5	9,9	25 %	26,6	12,2	46 %
SPM	0,4	0,1	36 %	0,4	0,1	23 %
UO central	0,4		0 %	0,6	0,2	26 %
Total	200,6	81,9	41 %	171,1	75,2	44 %

Source : commission des finances, d'après les réponses aux questionnaires budgétaires

Cette baisse des crédits est d'autant plus préoccupante que la suppression de la réduction d'impôt sur le revenu à raison des investissements dans le logement locatif social dans les départements d'outre-mer¹ à compter de 2019 entraîne également une baisse de la construction de logements sociaux. Cette suppression n'est, en effet, pas pleinement compensée par la montée en puissance des crédits d'impôt, faute, notamment, de mécanismes de préfinancement suffisamment efficaces (cf. *supra*).

De manière générale, le nombre de logements sociaux financés est en baisse entre 2016 et 2019. En 2020, en termes de financement, les programmations sont établies à 5 395 logements (522 en Guadeloupe, 890 à la Martinique, 1 593 en Guyane, 1 910 à La Réunion et 480 à Mayotte), mais les faibles taux de consommation laissent à penser que ces objectifs seront loin d'être atteints.

Nombre de logements sociaux financés (LLS, LLTS, PLS)

	2016	2017	2018	2019
Guadeloupe	1 137	904	585	798
Martinique	1 168	938	730	436
Guyane	1 192	1 247	1 050	1 553
La Réunion	2 284	2 306	2 435	2 142
Mayotte	281	277	459	458
Total	6 062	5 672	5 259	5 387

Source : DGOM, données au 01/06/2020

Le nombre de logements sociaux livrés connaît également une baisse préoccupante en 2019.

¹ Article 199 undecies C du code général des impôts.

Nombre de logements sociaux livrés (LLS, LLTS, PLS)

	2016	2017	2018	2019
Guadeloupe	1 149	1 115	1 205	817
Martinique	556	637	494	699
Guyane	817	619	531	1 096
La Réunion	2 359	2 816	2 206	1 457
Mayotte	0	0	116	64
Total	4 881	5 187	4 552	4 133

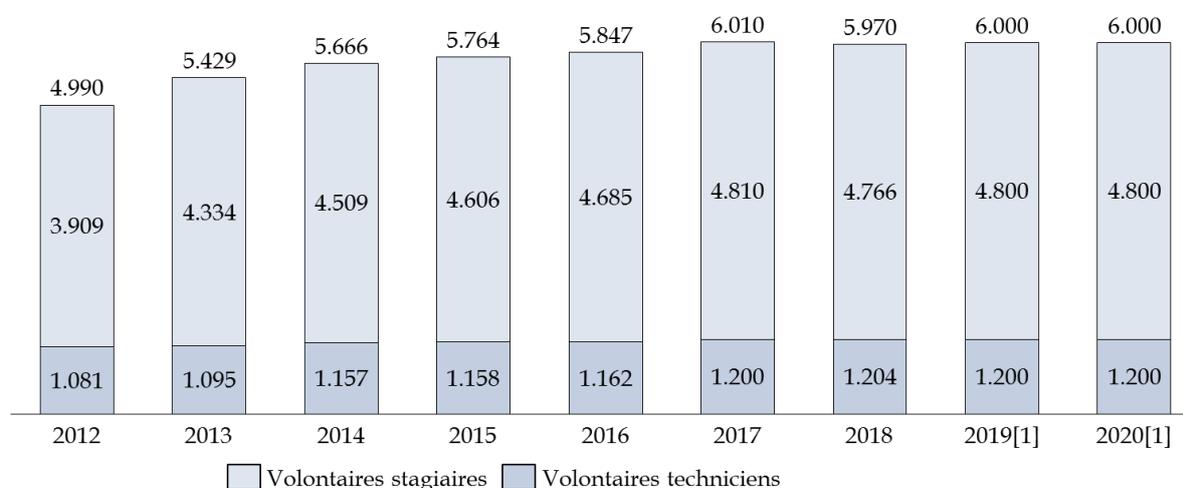
Source : DGOM, données au 01/06/2020

C. LE PROJET « SMA 2025 » : UN RENFORCEMENT AMBITIEUX DU DISPOSITIF QUI DOIT SE POURSUIVRE MALGRÉ LA CRISE SANITAIRE

Le service militaire adapté (SMA) a pour mission principale de faciliter l'insertion dans la vie active des jeunes adultes (18 à 26 ans) volontaires en situation d'échec et/ou en voie de marginalisation et résidant dans les départements et collectivités d'outre-mer. À cet effet, le SMA propose, sous statut de volontaire dans les armées et dans un cadre militaire, un parcours socioprofessionnel destiné à renforcer l'employabilité des bénéficiaires. Il s'articule autour d'une remise à niveau dans les savoirs de base, d'une éducation citoyenne, d'une formation aux premiers secours et d'une préformation professionnelle.

En 2009, le gouvernement a décidé de lancer le plan « SMA 6000 », consistant en un doublement des effectifs alors accueillis, soit 3 000 jeunes par an. Cet objectif a finalement été atteint en 2017.

Évolution du nombre de volontaires du SMA



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

Après l'atteinte de SMA 6000, le gouvernement a lancé de nouvelles orientations stratégiques, dénommées « SMA 2025 » structurées autour des quatre axes suivants :

- **privilégier l'investissement¹ au profit de chaque volontaire du SMA**, afin de former un jeune peu qualifié pour l'insérer durablement dans l'emploi et lui ouvrir des perspectives professionnelles ;

- **favoriser l'inclusion numérique²** par la formation et l'éducation aux services et outils digitaux des jeunes et des publics en difficulté, en partenariat avec les associations et les collectivités locales ;

- **adopter une approche globale et cohérente de l'action publique en matière d'insertion³**, visant à développer l'intégration territoriale des acteurs ;

- **affirmer la spécificité de l'action dans les outre-mer**, soulignée plus spécifiquement dans le domaine de l'insertion, par le Conseil économique, social et environnemental dans son rapport sur « le défi de l'insertion professionnelle des jeunes ultramarins »⁴.

¹ Le grand plan d'investissement 2018-2022, Premier ministre, septembre 2017.

² Plan pour l'inclusion numérique, Président de la République, juillet 2017.

³ Rapport Cour de comptes, décembre 2015.

⁴ Avis du CESE 2015-05, février 2015.

Le cadencement initial du plan d'opération est jusqu'à ce jour globalement respecté, malgré la crise sanitaire. Ainsi, le SMA a atteint de nombreux objectifs dont les plus significatifs sont :

- l'achèvement de la mise en place d'un psychologue dans chacun des sept régiments basés outre-mer. L'accompagnement médico-psycho-social, une des priorités du « SMA 2025 », est désormais effectif dans l'ensemble des unités du SMA ;

- la création d'une antenne du SMA de Nouvelle-Calédonie à Bourail en partenariat avec l'EFPA ;

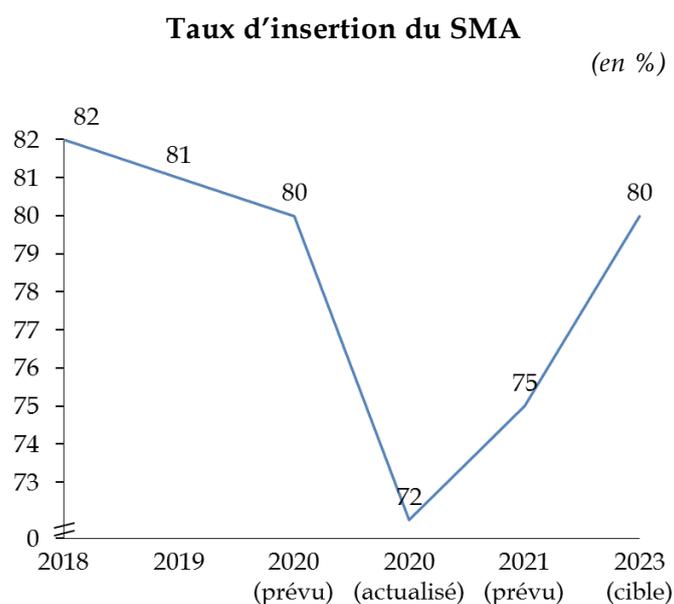
- le virage vers le numérique à travers plusieurs expérimentations qui devraient être étendues à l'ensemble des régiments si elles donnent satisfaction ;

- la création dans chaque entité d'une filière de « développeur WEB » ;

- l'apprentissage et certification numérique « PIX » qui consiste à évaluer les compétences de chaque stagiaire sur leurs connaissances numériques et bureautiques ;

- l'expérimentation en Polynésie française et en Martinique de la formation par approche de compétences avec l'appui d'une start-up d'État (DIAGORIENTE) portée par la Direction générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) du ministère du travail.

Une vigilance s'impose néanmoins : en 2020, la crise sanitaire a entraîné un arrêt des formations pendant le confinement et une baisse importante du taux d'insertion, qui devrait baisser de 9 points, de 81 % en 2019 à 72 % en 2020.



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

Même si la crise sanitaire a légèrement ralenti la dynamique d'ensemble, les rapporteurs se félicitent qu'elle n'ait pas réellement affecté la mise en place du « SMA 2025 » qui s'inscrit dans un temps plus long et peu donc absorber les éventuels à-coups. La consolidation apparaît d'autant plus nécessaire que le contexte économique qui découlera de la crise sanitaire justifie l'existence de dispositifs particulièrement efficaces d'insertion des jeunes. La mise en œuvre de cette politique explique en grande partie l'augmentation de 4 % des AE de l'action n° 2 du programme 123 « Aide à l'insertion et à la qualification et à l'insertion professionnelle ».

D. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS DESTINÉS À L'EXONÉRATION DES CHARGES SOCIALES, DONT LE RECENTRAGE RÉCENT POURRAIT TOUTEFOIS NUIRE AU DÉVELOPPEMENT DES OUTRE-MER

Les départements ultramarins se caractérisent, en 2019, par la persistance de taux de chômage nettement plus élevés que dans l'hexagone : 15 % en Martinique ; 20 % en Guyane, 21 % en Guadeloupe, 21 % à La Réunion et 30 % à Mayotte, contre 7,9 % dans l'hexagone¹.

Cette situation justifie, en sus de l'application des dispositifs nationaux de droit commun, l'existence de mesures spécifiques pour démultiplier au sein de ces territoires les solutions visant l'insertion professionnelle des publics les plus éloignés de l'emploi.

¹ Source : INSEE, enquêtes emploi en continu (2019).

Les exonérations de charges patronales de sécurité sociale constituent une mesure essentielle en faveur des entreprises ultramarines au regard du coût budgétaire engagé et du nombre de salariés concernés. Le niveau très faible de charges pour les bas salaires notamment doit permettre de faciliter les embauches de salariés et lutter ainsi contre le chômage. La compensation des exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale spécifiques outre-mer est assurée par le ministère des outre-mer. Les crédits qui s'y rapportent sont inscrits sur son programme 138 « Emploi outre-mer », à l'action 01 « Soutien aux entreprises ».

Le dispositif des exonérations de cotisations de sécurité sociale spécifiques aux outre-mer, dit « LODEOM », résulte des dispositions de l'article L. 752-3-2 du code de la sécurité sociale en ce qui concerne les entreprises implantées outre-mer et des articles L. 756-4 et L. 756-5 de ce même code pour les travailleurs indépendants ultramarins. Il s'inscrit dans le cadre des politiques publiques menées par l'État en vue de **réduire les handicaps structurels des départements et collectivités d'outre-mer et d'améliorer la compétitivité de leurs entreprises tout en encourageant la création d'emplois pérennes par une réduction du coût du travail.**

Cette politique publique fait l'objet, depuis huit ans, d'une démarche de rationalisation visant à la rendre plus efficiente. **La loi de finances pour 2014 et la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2016 ont ainsi abaissé les niveaux de salaires concernés par les exonérations de charges patronales afin de recentrer l'application de celles-ci sur les bas et moyens salaires,** compte tenu de l'importance plus grande que joue, à ce niveau, le facteur du coût du travail sur l'emploi.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 a poursuivi ces recentrages, cette fois, sur le dispositif d'exonérations applicables aux cotisations dont les travailleurs indépendants sont redevables, ce qui devait entraîner une économie nette de 30 millions d'euros par an.

En 2019, le dispositif d'allègements et d'exonération de charges patronales de sécurité sociale spécifiques aux outre-mer a été modifié afin de répondre entièrement aux dispositions de l'article 86 de la loi de finances initiale pour 2018¹ qui acte la suppression du CICE au 1^{er} janvier 2019 et sa compensation par un renforcement des exonérations de charges patronales.

¹ Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

Le nouveau régime des exonérations de cotisations patronales en outre-mer

Les niveaux d'exonération de cotisations patronales se déclinent dorénavant comme suit :

Barème dit de « compétitivité » : une exonération totale jusqu'à un seuil de 1,3 SMIC suivie d'une dégressivité de cette exonération avec un point de sortie désormais fixé à 2,2 SMIC pour toutes les entreprises de moins de 11 salariés et pour les employeurs occupant plus de onze salariés et relevant des secteurs du bâtiment et des travaux publics, de la presse, de la production audiovisuelle, du transport aérien, maritime et fluvial pour les personnels assurant la desserte des départements d'outre-mer, de Saint-Martin et Saint-Barthélemy.

Barème dit de « compétitivité renforcée » : une exonération totale jusqu'à un seuil de 1,7 SMIC suivie d'une dégressivité avec un point de sortie fixé à 2,7 SMIC pour les employeurs occupant moins de 250 salariés, ayant réalisé un chiffre d'affaires annuel inférieur à 50 millions d'euros et qui :

- soit relèvent des secteurs de l'industrie, de l'environnement, de l'agronutrition, des énergies renouvelables, des nouvelles technologies de l'information et de la communication, des centres d'appel, de la pêche et des cultures marines, de l'aquaculture, de l'agriculture, du tourisme y compris les activités de loisirs s'y rapportant, du nautisme, de l'hôtellerie, de la recherche et du développement ;

- soit sont situés en Guyane et exercent une activité principale relevant de l'un des secteurs d'activité éligibles à la réduction d'impôt prévue à l'article 199 *undecies* B du code général des impôts, ou correspondant à l'une des activités suivantes : comptabilité, conseil aux entreprises, ingénierie ou études techniques.

Barème dit « innovation et croissance » : une exonération totale jusqu'au seuil de 1,7 SMIC, le maintien de l'exonération calculée pour un salaire de 1,7 SMIC jusqu'au seuil de 2,5 SMIC, seuil à partir duquel elle décroît avec un point de sortie fixé à 3,5 SMIC pour la catégorie des employeurs occupant moins de 250 salariés et ayant réalisé un chiffre d'affaires annuel inférieur à 50 millions d'euros, au titre de la rémunération des salariés concourant essentiellement à la réalisation de projets innovants dans le domaine des technologies de l'information et de la communication.

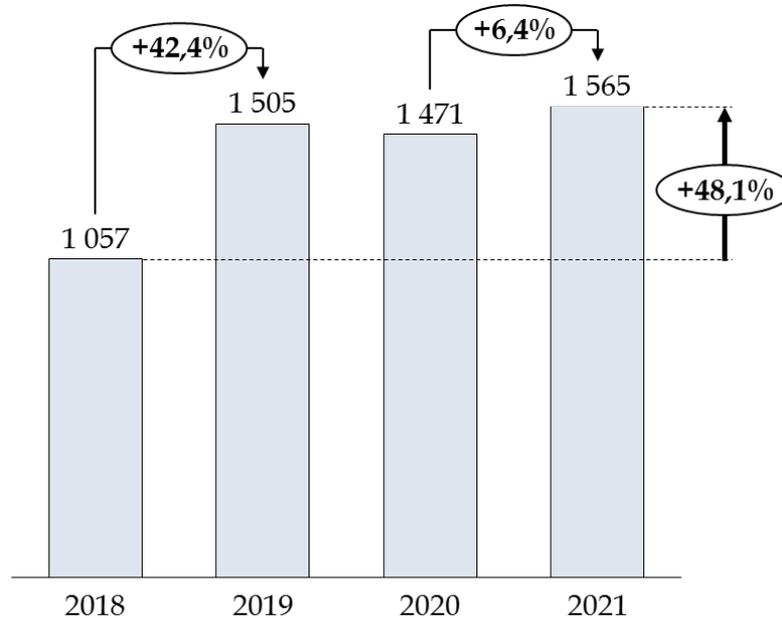
Source : réponse au questionnaire budgétaire

Cette réforme avait entraîné, en 2019, une augmentation de plus de 42 % des crédits affectés à la compensation de ces exonérations de charges. Ces derniers connaissent, en 2021, une hausse 6,4 % par rapport à ceux prévus en 2020.

Les rapporteurs spéciaux tiennent toutefois à rester vigilants quant à la fiabilité de ces prévisions, la baisse de l'activité résultant de l'épidémie, ainsi que le recours important au chômage partiel sont susceptibles d'entraîner une sous-exécution importante. Dans un pareil cas, les rapporteurs spéciaux souhaitent que les crédits restants soient affectés à d'autres dépenses de la mission.

Crédits affectés à la compensation aux organismes sociaux des exonérations de charges spécifiques à l'outre-mer

(en millions d'euros)



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

Sur le fond, les rapporteurs spéciaux rappellent que les **nouveaux paramètres du régime issu de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 n'ont pas pleinement compensé les effets de la suppression du CICE à 9 %**. Au total, la **perte nette pour les territoires ultramarins pourrait être de l'ordre de « 60 à 100 millions d'euros »¹ par an**. Ainsi, les premières évaluations effectuées par la Fedom, faites sur un panel de 800 entreprises, avaient montré que sur l'ensemble des départements d'outre-mer, celles bénéficiant du régime de la compétitivité renforcée ont vu en grande partie leurs charges augmenter², en raison, notamment du niveau moyen des salaires plus élevé que celui prévu par les seuils (1,7 et 2,7 SMIC). **De manière générale, les conséquences économiques de l'épidémie de Covid-19 devraient être de nature à entraîner une réflexion sur un éventuel élargissement du barème de « compétitivité renforcée » à de nouveaux secteurs afin d'apporter un soutien suffisant aux territoires ultramarins.**

¹ Chiffres transmis par la Fedom à vos rapporteurs spéciaux.

² Cette hausse concernerait ainsi la 60 % des entreprises du secteur de l'agroalimentaire, et la moitié des entreprises relevant des secteurs des NTIC, de la recherche et développement et de l'environnement voient leurs charges globales augmenter.

Le rapporteur spécial Georges Patient tient en outre à rappeler que la Guyane subit de manière particulièrement prononcée les effets négatifs de cette réforme, puisque l'ensemble des secteurs d'activité éligibles à la défiscalisation bénéficiaient du dispositif de la « LODEOM » renforcée. Cette évolution entraîne une augmentation du coût du travail en Guyane, alors même que cette dernière subit une concurrence extérieure et reste particulièrement vulnérable à l'économie informelle.

EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ

ARTICLE 55 *sexies* (nouveau)

Extension de l'aide à la continuité territoriale aux déplacements aux obsèques de parents du deuxième degré et aux visites de fin de vie

Alors que l'aide à la continuité territoriale n'est aujourd'hui ouverte qu'aux trajets justifiés par des obsèques de parents du premier degré (père et mère), le présent article étend cette aide à la « dernière visite » à un parent lorsque le décès intervient avant le trajet retour du bénéficiaire, ainsi qu'aux cas dans lesquels la dernière visite ou les obsèques concernent un frère ou une sœur, son conjoint ou la personne avec laquelle elle est liée par un PACS.

Cette extension apparaît bienvenue, mais devrait concerner un nombre limité de cas et intervient dans un contexte de forte réduction du nombre de bénéficiaires de l'aide à la continuité territoriale.

La commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : UNE AIDE À LA CONTINUITÉ TERRITORIALE COUVRANT LES DÉPLACEMENTS AUX OBSÈQUES DE PARENTS DU PREMIER DEGRÉ

La politique nationale de continuité territoriale entre les outre-mer et l'hexagone a été mise en place par les articles 49 et 50 de la loi du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer (« LODEOM »)¹, codifiés aux articles L. 1803-1 et suivants du code des transports, et finance, au travers du fonds de continuité territoriale, un ensemble d'aides soumises à plafond de ressources. Ces aides sont :

- le passeport pour la mobilité des études, qui est destiné aux personnes en formation initiale (les étudiants de tous les territoires ainsi que les lycéens des collectivités de Saint-Pierre et Miquelon et de Saint-Barthélemy). L'aide consiste en la prise en charge à 50 % du coût du billet d'avion, et à 100 % pour les étudiants boursiers d'État sur critères sociaux et les lycéens ;

¹ Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer.

- le passeport pour la mobilité en stage professionnel, destiné aux élèves et étudiants inscrits en terminale professionnelle ou technologique, en section de technicien supérieur, en institut universitaire de technologie, en licence professionnelle ou en master. L'aide concourt au financement des titres de transport dans le cadre du stage prévu par la formation lorsque le référentiel de formation impose une mobilité hors du territoire de la collectivité où l'intéressé réside ou que le tissu économique local n'offre pas le stage recherché dans le champ d'activité et le niveau de responsabilité correspondant à la formation ;

- le passeport pour la mobilité de la formation professionnelle, qui est destiné aux personnes en formation professionnelle en mobilité et aux personnes inscrites dans une démarche d'insertion professionnelle. L'aide comporte aussi un volet destiné aux personnes devant se présenter aux épreuves d'admission des concours de catégorie A et B de la fonction publique et des concours d'accès aux grandes écoles. Elle consiste en la prise en charge de 100 % du coût du billet d'avion ;

- **l'aide à la continuité territoriale**, dont le présent article est l'objet.

L'aide à la continuité territoriale, qui prend la forme d'un bon de réduction sur l'achat d'un billet d'avion entre l'outre-mer et la France métropolitaine, est une aide tout public, qui peut être prise une fois tous les quatre ans. Cette aide connaît deux niveaux d'intensité selon les revenus du foyer fiscal : elle s'adresse aux personnes dont le quotient familial ne dépasse pas 11 991 euros (ou 14 108 euros dans les collectivités de l'océan Pacifique), mais son montant est majoré pour les personnes présentant un quotient familial inférieur à 6 000 euros (ou 8 400 euros dans les collectivités de l'océan Pacifique). Le montant d'aide, qui est fonction de la liaison, va de 85 à 170 euros pour le taux simple et de 270 à 560 euros pour le taux majoré.

Aux termes du deuxième alinéa de l'article L. 1803-4 du code des transports, l'aide à la continuité territoriale « *finance aussi, sous conditions de ressources, une partie des titres de transport des résidents habituels régulièrement établis en France métropolitaine lorsque la demande d'aide à la continuité territoriale est justifiée par un déplacement pour se rendre aux obsèques d'un parent au premier degré, au sens de l'article 743 du code civil, de leur conjoint ou de leur partenaire lié par un pacte civil de solidarité (PACS)* ». Cette aide n'est donc ouverte que pour les obsèques du père et de la mère du bénéficiaire (parents du premier degré) et ne s'applique pas aux frères et sœurs (deuxième degré).

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE EXTENSION DU DISPOSITIF AUX PARENTS DU DEUXIÈME DEGRÉ

Le présent article, adopté à l'initiative du Gouvernement et avec l'avis favorable du rapporteur, propose une nouvelle rédaction du second alinéa de l'article L. 1803-4 du code des transports. L'aide à la continuité territoriale serait alors ouverte *« lorsque le déplacement est justifié par une dernière visite à un parent au premier degré, au sens de l'article 743 du code civil, à un frère ou à une sœur ou au conjoint ou à la personne liée à ce parent par un pacte civil de solidarité dont le décès intervient avant le trajet retour ou par la présence aux obsèques de ce parent, l'aide à la continuité territoriale intervient »*.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE EXTENSION BIENVENUE MAIS À L'AMPLEUR TRÈS LIMITÉE

Le présent article étend le volet « obsèques » de l'aide à la continuité territoriale de deux manières :

- à la « dernière visite » à un parent lorsque le décès intervient avant le trajet retour du bénéficiaire ;

- aux cas dans lesquels la dernière visite ou les obsèques concernent un frère ou une sœur, son conjoint ou la personne avec laquelle elle est liée par un PACS.

Cette extension apparaît bienvenue, alors que le coût actuel de l'aide à la continuité territoriale accordée pour se rendre à des obsèques est une part marginale de l'ensemble de la consommation du dispositif (0,1 % des aides en 2019).

Les rapporteurs spéciaux tiennent toutefois à rester vigilants quant à l'effectivité de l'aide destinée à la « dernière visite », qui ne fait l'objet d'aucun encadrement particulier, alors qu'elle repose sur le décès du parent avant le retour du bénéficiaire. À titre de comparaison, l'aide à la prise d'un congé de solidarité familiale est conditionnée à la production d'un certificat médical établi par le médecin traitant de la personne attestant qu'elle souffre d'une pathologie mettant en jeu son pronostic vital (article D. 3142-6 du code du travail) ce qui n'impose pas que la personne décède effectivement.

Selon le gouvernement, sur une aide qui touche chaque année environ 22 000 personnes pour un coût d'environ 6 millions, les extensions prévues restent inférieures à la variabilité annuelle de l'aide, qui oscille entre 3 et 10 % et ne justifient donc pas une augmentation des crédits du programme 123.

Les rapporteurs spéciaux tiennent toutefois à rappeler que l'aide à la continuité territoriale a connu un important recentrage en 2015 (limitation à un recours tous les trois ans et révision du montant des aides), qui a entraîné une baisse importante du nombre de bénéficiaires, alors que la question de l'éloignement reste une question prégnante pour les outre-mer.

Nombre de bénéficiaires de l'aide à la continuité territoriale de 2012 à 2019

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Guadeloupe, St-Barth., St-Martin	16 631	19 677	18 530	6 523	8 074	9 069	7 136	8 023
Martinique	22 410	25 094	26 879	7 390	6 222	7 764	9 199	8 677
Guyane	554	940	1 726	1 665	1 396	1 958	2 249	2 183
Réunion	38 607	44 583	42 283	506	4	30	32	46
Mayotte	2 407	3 436	3 876	2 331	1 900	2 025	1 377	1 460
SPM	28	29	42	20	16	5	0	3
Wallis-et-Futuna	270	152	409	266	288	271	327	443
Polynésie Française	863	722	670	613	469	444	492	435
Nouvelle-Calédonie	2 601	2 977	3 277	1 306	1 147	1 640	1 689	1 568
OM	84 371	97 610	97 692	20 620	19 516	23 206	22 501	22 838

Source : DGOM

Décision de la commission : la commission propose d'adopter cet article sans modification.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du gouvernement augmentant les crédits du programme 123 « Conditions de vie outre-mer » de 30 millions d'euros en AE et de 10 millions d'euros en CP afin de financer l'expérimentation d'un contrat d'accompagnement pour les communes des départements et régions d'outre-mer en difficulté qui manifestent des efforts de redressement.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 12 novembre 2020, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a examiné le rapport de MM. Georges Patient et Teva Rohfritsch, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Outre-mer ».

M. Claude Raynal, président. – Nous examinons la mission « Outre-mer » et l'article 55 *sexies* rattaché à la mission.

M. Georges Patient, rapporteur spécial. – Je voudrais tout d'abord rappeler la vocation particulière de la mission « Outre-mer » : favoriser le rattrapage par les territoires ultramarins de leurs retards économique et social sur l'hexagone. Cet objectif se manifeste notamment par le fait que plus de 90 % des crédits demandés pour 2021 sont des dépenses d'intervention.

Le rattrapage de cet écart persistant constitue le défi majeur de la mission « Outre-mer ». La situation économique des outre-mer apparaît en effet bien plus défavorable qu'en métropole : le PIB par habitant est près d'une fois et demie supérieur dans l'hexagone qu'en Guyane, et près de trois fois plus élevé qu'à Mayotte.

Les territoires d'outre-mer ont été fortement touchés par la covid-19, et ses effets sur les économies de ces territoires sont palpables. Ainsi, l'effet de la pandémie sur le PIB pendant le confinement s'élève à plus de 25 % à La Réunion et en Guyane. La comparaison avec les données de la France entière montre une meilleure résistance des économies ultramarines, principalement due au poids plus important, dans ces territoires, du secteur non marchand. La crise économique constitue toutefois un facteur supplémentaire de ralentissement de la convergence des économies ultramarines avec celle de l'Hexagone.

Dans ce contexte, l'augmentation des crédits de la mission « Outre-mer », de 6,39 % en autorisations d'engagement (AE) et 2,64 % en crédits de paiement (CP) par rapport à 2020, constitue indéniablement une bonne nouvelle pour ces territoires.

Le principal point de vigilance sur lequel je souhaite attirer votre attention est la sous-exécution importante dont cette mission fait l'objet. C'est d'ailleurs la difficulté à consommer les AE ces dernières années qui explique la baisse de 5 % des CP prévus sur le programme 123. Cette sous-consommation concerne notamment les dépenses en faveur du logement, la contractualisation, ou les mesures d'accompagnement des territoires. Elle est d'autant plus préoccupante qu'en 2019, le gouvernement avait demandé la suppression de 170 millions d'euros de dépenses fiscales en outre-mer (suppression de la TVA non perçue récupérable et recentrage de la réduction de l'impôt sur le revenu (IR) dans les territoires d'outre-mer).

Il s'était toutefois engagé à utiliser les gains budgétaires dégagés pour l'abondement supplémentaire du fonds exceptionnel d'investissement (FEI) et des dépenses visant à favoriser le développement économique des territoires. J'avais, à l'époque, appelé l'attention du Sénat sur le fait que les dépenses budgétaires, contrairement aux dépenses fiscales, n'offrent aucune garantie dans la durée, et peuvent faire l'objet de sous-consommation.

Je constate aujourd'hui que ces promesses sont tenues en apparence : par exemple, le FEI a vu ses crédits largement augmenter. Il fait toutefois l'objet d'une forte sous-consommation (près de 30 % en 2019), qui constitue une perte nette pour les territoires ultramarins.

Le programme 138 « Emploi outre-mer » rassemble les crédits visant à rembourser les organismes de sécurité sociale des exonérations spécifiques de cotisations patronales.

En 2019, le dispositif d'allègements et d'exonérations de charges patronales de sécurité sociale spécifiques aux outre-mer a été modifié afin de répondre entièrement aux dispositions de l'article 86 de la loi de finances pour 2018, qui a acté la suppression du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) au 1^{er} janvier 2019.

Cette réforme avait entraîné, en 2019, une augmentation de plus de 42 % des crédits affectés à la compensation de ces exonérations de charges. Ces derniers connaissent, en 2021, une hausse 6,4 % par rapport à ceux prévus en 2020.

Nous tenons à rester vigilants quant à la fiabilité de ces prévisions. En effet, la baisse de l'activité résultant de l'épidémie ainsi que le recours important au chômage partiel sont susceptibles d'entraîner une sous-exécution importante. Dans un pareil cas, il nous paraît important que les crédits restants soient affectés à d'autres dépenses de la mission.

Sur le fond, je tiens à dire que les nouveaux paramètres du régime issu de la LFSS pour 2019 n'ont pas pleinement compensé les effets de la suppression du CICE à 9 %. Au total, la perte nette pour les territoires ultramarins pourrait être de l'ordre de 60 à 100 millions d'euros pour l'année 2019. Il a ainsi entraîné une augmentation du coût du travail en Guyane, alors même que ce territoire subit une forte concurrence extérieure et reste particulièrement vulnérable à l'économie informelle.

Les conséquences économiques de l'épidémie devraient être de nature à entraîner une réflexion sur un éventuel élargissement du barème de compétitivité renforcée à de nouveaux secteurs, afin d'apporter un soutien suffisant aux territoires ultramarins.

De même, le projet de loi de finances pour 2021 ne comprend aucune évolution en matière fiscale concernant les outre-mer, alors que ce levier aurait été pertinent pour mobiliser l'épargne face à la crise.

S'agissant de l'accompagnement des collectivités territoriales, je tiens à relever l'adoption par l'Assemblée nationale d'un amendement augmentant les crédits de la mission de 30 millions d'euros en AE et de 10 millions d'euros en CP, afin de financer l'expérimentation d'un contrat d'accompagnement pour les communes des départements et régions d'outre-mer en difficulté, qui manifestent des efforts de redressement. Ce type de contrat, que j'avais proposé dans un rapport remis au Gouvernement avec Jean-René Cazeneuve, est susceptible de fournir un accompagnement financier de l'État aux collectivités rencontrant le plus de difficultés, dans une logique de coresponsabilité, et son expérimentation me semble particulièrement bienvenue.

Comme chaque année, je rappelle que la mission ne concerne qu'une faible part de l'effort de l'État en faveur des outre-mer. Ceci est particulièrement vrai aujourd'hui, puisque les territoires ultramarins devraient bénéficier d'au moins 1,5 milliard d'euros dans le cadre du plan de relance national. Une vigilance particulière s'imposera néanmoins quant à sa déclinaison territoriale, ainsi qu'à la bonne exécution des crédits. En outre, une partie importante des dépenses dépendant d'appel à projets, aucune garantie ne peut être apportée à ce stade quant au montant total dont les outre-mer bénéficieront réellement. Nous interrogerons monsieur le ministre en séance publique, afin d'avoir une meilleure vision du montant effectivement mis au service de chaque territoire.

Malgré ces réserves et avec une prudence toujours de mise, je vous inviterai à adopter les crédits de la mission « Outre-mer ».

M. Teva Rohfritsch, rapporteur spécial. – Je me joins aux remarques de Georges Patient sur l'évolution des crédits de la mission « Outre-mer », qui connaissent une hausse particulièrement bienvenue au regard du contexte actuel. Cette évolution s'inscrit dans l'effort total de l'État en faveur des outre-mer, puisque la mission regroupe moins de 12 % des crédits de l'État en faveur des outre-mer.

Le programme 138 « Emploi outre-mer » rassemble, en plus des crédits destinés au remboursement aux organismes de sécurité sociale des exonérations de charges sociales, les crédits du service militaire adapté (SMA). Ces crédits sont en augmentation de 4 % en AE, car le SMA fait l'objet d'un ambitieux plan dit « SMA 2025 », qui vise notamment à augmenter les taux d'encadrement, et à améliorer les formations en entamant par exemple le virage vers le numérique à travers plusieurs expérimentations, et la création dans chaque entité d'une filière de développeur web.

L'année 2020 a été marquée par la création d'une nouvelle compagnie du régiment du SMA de Nouvelle-Calédonie à Bourail.

La crise sanitaire a entraîné une baisse de 9 points du taux d'encadrement du service militaire adapté (SMA) en 2020 et un arrêt provisoire des formations, sans remettre en cause ces ambitions.

Ces évolutions me paraissent très positives, puisque le SMA a fait preuve de son utilité, comme l'a d'ailleurs montré la commission des finances du Sénat en 2019. La consolidation du dispositif apparaît d'autant plus nécessaire que le contexte économique qui découlera de la crise sanitaire justifie l'existence de structures d'insertion des jeunes particulièrement efficaces.

Le programme 123 « Conditions de vie outre-mer » rassemble les crédits des politiques publiques en faveur de l'amélioration des conditions de vie dans les outre-mer et s'élève à 829 millions d'euros en AE et à 593 millions d'euros en CP en 2021. Par rapport à 2020, il connaît donc une hausse de 7 % en AE et une baisse de 5 % en CP.

Pour expliquer la baisse en CP du programme, le gouvernement invoque des raisons « techniques », cette diminution visant selon lui « non pas à la réduction des moyens, mais à un ajustement du niveau des CP, en fonction des dépenses prévues sur l'année concernée, comme pour toutes les lignes s'exécutant de manière pluriannuelle ». Je tiens à rappeler, comme Georges Patient, que cette difficulté à exécuter certaines dépenses est largement due au manque d'appui aux collectivités territoriales, notamment en matière d'ingénierie de projets.

Ainsi, de manière plus spécifique, la politique contractuelle de l'État en outre-mer, dont les crédits sont supportés par l'action 2 « Aménagement du territoire », connaît une augmentation de 3 % en AE, mais une baisse de 10 % en CP.

En 2021, l'effort sera donc maintenu en AE pour les contrats de convergence et de transformation, le contrat de projet Polynésie et le contrat de développement de la Nouvelle-Calédonie. Ces contrats font l'objet d'un problème récurrent d'impayés. Nous relevons néanmoins que le montant cumulé des charges à payer relatives à ces contrats s'élevait, en fin de gestion 2019, à 3,6 millions d'euros, ce qui constitue un plus bas historique et traduit la capacité de l'État à honorer ses engagements.

Si cette évolution est positive, je tiens toutefois à attirer l'attention du Gouvernement sur le retard d'exécution persistant du contrat de projet 2015-2020 de la Polynésie française. Au titre de ce dernier, la participation de l'État s'élève à 135 millions d'euros sur une durée de 6 ans, ce qui implique la mise en place d'une enveloppe moyenne de 22,5 millions d'euros en AE par an. À fin 2020, le contrat de projet cumule 27,5 millions d'euros de retard en AE, soit l'équivalent de plus d'une année d'exécution nominale du contrat. Ce retard compromet notamment l'engagement d'un projet de construction de logements sociaux, dont les marchés sont d'ores et déjà notifiés et dont les travaux ont déjà commencé. Le contrat de projet

arrivant à échéance au 31 décembre 2020, date à laquelle il doit être remplacé par un nouveau contrat de développement et de transformation, il est impératif que ces 27,5 millions d'euros soient débloqués avant la fin de l'année.

Les crédits de la ligne budgétaire unique (LBU), qui financent le logement outre-mer, s'élèvent à 224,6 millions d'euros en AE et 176,9 millions d'euros en CP, soit une hausse de 8,7 % en CP et une baisse de 2,7 % en AE. Ces crédits, qui s'élèvent à un niveau très inférieur à celui constaté jusqu'en 2017, font également l'objet d'une sous-exécution chronique. Le taux d'exécution s'est ainsi élevé à 90 % en AE et 78 % en CP, avec des situations contrastées en fonction des territoires, comme à La Réunion (75 % en CP) ou encore à Saint-Pierre et Miquelon.

Les crédits prévus et dépensés en 2021 devraient donc être largement inférieurs aux besoins, alors que le nombre de demandeurs de logements sociaux en outre-mer (hors Mayotte) s'élève à 69 432, et que les besoins en logements sociaux sont évalués à plus de 10 000 par an.

Cette baisse des crédits est d'autant plus préoccupante que la suppression de la réduction d'impôt sur le revenu à raison des investissements dans le logement locatif social dans les départements d'outre-mer, à compter de 2019, entraîne également une baisse de la construction de logements sociaux. Nous serons donc particulièrement vigilants quant à l'exécution de la LBU.

Malgré ces réserves, je constate que ce budget est en augmentation, et que les outre-mer bénéficieront du plan de relance, même si nous tenons à obtenir des précisions sur sa territorialisation. Je me joins donc à l'avis de mon collègue Georges Patient et invite la commission des finances à adopter ces crédits.

Mme Micheline Jacques, rapporteure pour avis de la commission des affaires économiques. – Je suis du même avis que mes collègues sur la vigilance nécessaire, notamment sur les effets de la crise sanitaire dans les outre-mer.

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur pour avis de la commission des lois. – Je remercie mes collègues rapporteurs spéciaux pour la clarté de leur rapport. Comme eux, je pense que nous devons nous féliciter de l'augmentation globale des crédits, mais rester vigilants devant la sous-exécution, notamment dans le cas du programme 123. Ce programme est très attendu dans nos territoires, surtout en ces temps de crise. Il nous faut trouver des solutions à la sous-exécution. L'insuffisance de l'ingénierie en est la cause principale. Le Gouvernement, comme il s'y était engagé, devra aider nos territoires à pallier cette carence, qui ne doit pas être une fatalité.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – La compensation aux organismes de sécurité sociale des exonérations de charges patronales

dont bénéficient les départements et régions d'outre-mer constitue le principal poste de dépenses de la mission « Outre-mer ». Je constate que celui-ci devrait connaître une augmentation en 2021, ce qui me semble surprenant : la crise économique et l'augmentation du chômage partiel ne devraient-elles pas entraîner une baisse mécanique du recours aux exonérations de charges sociales ?

M. Philippe Dallier. – Le logement outre-mer échappe à la mission « Cohésion des territoires » avec la fameuse ligne budgétaire unique (LBU). Les besoins en outre-mer sont considérables. Les problèmes constants de sous-exécution et d'ingénierie m'étonnent depuis longtemps. L'année dernière, les AE avaient fortement baissé et cette année, ce sont les CP qui baissent, l'État faisant le constat d'un manque de projets par rapport aux crédits qui pourraient être affectés.

Sur la question des difficultés rencontrées pour la construction des logements, s'agit-il seulement d'un problème d'ingénierie ? J'ai du mal à imaginer que cela soit la seule explication. Je reconnais qu'il est difficile de construire partout, mais lorsque l'on a des crédits, une collectivité locale engagée et des entreprises pour construire, comment expliquer de si grandes difficultés ?

M. Claude Raynal, président. – Comment se fait-il qu'on ne puisse pas régler cette question d'ingénierie ? En métropole, c'est au niveau régional ou départemental que se mettent en place des agences permettant de fournir de l'ingénierie dans les communes les plus petites et faire ainsi avancer les projets. A-t-on considéré cette perspective ? L'État ne pourrait-il pas vous aider à mettre cela en place ? Quelles solutions envisagez-vous à cette question récurrente chaque année ?

M. Victorin Lurel. – Je reconnais que les crédits de la mission ont augmenté, mais ils sont insuffisants depuis de longues années. Pour le logement, par exemple, en 2014, les crédits étaient de 273 millions d'euros en AE, alors qu'ils seront de 224 millions d'euros en 2021. Par ailleurs, il y a un reste à payer d'1,7 milliard d'euros, ce qui me semble incompréhensible.

On évoque des problèmes d'ingénierie et l'absence de compétences techniques pour justifier la sous-consommation, et on a donc distrait 7 millions d'euros de la LBU pour aider les collectivités, les bailleurs et autres investisseurs à monter leurs dossiers. C'est incompréhensible. J'aimerais d'ailleurs que cette affaire donne lieu à une évaluation. Nous avons utilisé la LBU alors que nous aurions pu avoir recours, par exemple, aux crédits européens pour l'assistance technique, dont les régions peuvent disposer.

Le plan logement outre-mer (PLOM), qui prévoyait la construction de 150 000 logements sur les onze territoires habités d'outre-mer, soit 10 000 logements par an, est loin d'atteindre ses objectifs : on en fait à peine 5 000 – 5 600 exactement, selon les derniers chiffres de la Cour des comptes.

Les questions d'ingénierie ne peuvent pas tout expliquer ; il y a manifestement un blocage. Après avoir ferrailé pendant des années sur ces dossiers, j'ai une proposition à faire : cette politique centralisée du logement ne fonctionnant pas, il faut soit décentraliser, soit remettre le sujet dans la mission « Cohésion des territoires ». En tout cas, il faut territorialiser.

Cette mission évoque 350 millions d'euros au titre du plan de relance. Et le ministre précise, dans une belle phrase : « premier arrivé, premier servi ». Il est question d'appels à projets, mais on ignore comment la répartition va se faire et comment on pourra consommer ces crédits sans ingénierie.

On prévoit 50 millions d'euros pour tous les Outre-mer au titre de l'aménagement. Mais, pour la seule Guadeloupe, il faudrait au minimum 800 millions d'euros, selon diverses évaluations, pour réparer les réseaux d'eau et assurer la distribution ! En pleine crise de la covid, toute une partie du territoire n'a pas accès à l'eau. L'État affirme qu'il s'agit de la compétence des collectivités, mais il est tout de même coresponsable. Il a été en charge pendant soixante-dix ans avant la décentralisation ! Et il ne s'est pas occupé des réseaux. Même en ces temps d'épidémie, l'État refuse d'accorder des subventions. Les crédits de la mission augmentent, mais cela ne répond pas aux préoccupations quotidiennes des habitants d'outre-mer. La loi de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer n'a pas été respectée. J'ai mentionné le problème de l'eau, il y a aussi celui du traitement des déchets, des transports, etc. Au bas mot, il faudrait dix ans pour régler les questions d'aménagement. Nous demandons 200 millions d'euros sur 5 ans - 40 millions chaque année -, et 400 ou 500 millions d'euros en prêt garanti sur trente ans. Mais l'État ne veut rien entendre. Que fait-on avec 10 millions d'euros pour 3 millions d'habitants outre-mer ? Ce budget augmente, mais reste à la main du Gouvernement. Je ne sais pas si l'accord pour la Guyane est satisfait. Plus que jamais, il faut parler de libertés locales.

On s'épuise à demander des petites choses par-ci par-là, en matière de défiscalisation ou de crédit d'impôt. Ça ne marchera pas. Il faut un big bang, un changement de logiciel ! La proposition de loi organique pour le plein exercice des libertés locales votée au Sénat va dans ce sens. Il faut peut-être des zones franches comme dans les Caraïbes, il faut plus de libertés locales pour que les gens se prennent davantage en charge. En aucun cas je ne pourrai voter ces crédits et, à titre personnel, je m'abstiendrai.

M. Marc Laménie. - Les territoires d'outre-mer sont sujets à des contraintes géographiques et à des aléas climatiques importants. Avez-vous une idée du budget alloué par l'État concernant la lutte contre ces aléas ?

M. Charles Guené. - Je voudrais revenir à la question du manque d'ingénierie et de la baisse des CP. Depuis le 1^{er} janvier de cette année, l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) est opérationnelle ; elle a justement vocation à se décentraliser dans les préfetures pour faire

l'état des lieux et permettre de développer des politiques nécessaires sur le terrain. Pourriez-vous nous dire quelles sont les avancées de l'ANCT dans les outre-mer ?

M. Georges Patient, rapporteur spécial. – Si nous avons beaucoup insisté sur la sous-consommation des crédits, c'est parce qu'il s'agit d'une question centrale et récurrente, souvent mise en avant par les gouvernements successifs pour expliquer la situation des outre-mer : ces derniers seraient presque responsables de leur situation parce que les crédits existent, mais ne seraient pas consommés faute d'ingénierie locale ; même la Cour des comptes reprend cette analyse dans ses études.

En Guyane, depuis plusieurs années, l'État et les collectivités territoriales s'efforcent de mettre en place une grande structure d'ingénierie : sa nécessité est pourtant reconnue, mais elle n'a toujours pas été installée.

Lors de la rédaction de notre rapport sur les finances locales outre-mer, nous avons pu constater avec Jean-René Cazeneuve, contrairement d'ailleurs à ce qu'il pensait au départ, qu'il existe des cadres de très bon niveau outre-mer. Le problème est donc à chercher ailleurs. Il faut rechercher les véritables raisons, comme le formalisme des procédures. L'État n'a souvent pas, au niveau déconcentré, les ressources suffisantes pour instruire ou accélérer les dossiers. Il faut aussi évoquer la structure financière des collectivités locales. Elles n'ont souvent pas les moyens de participer aux plans de financement pour la mise en place de ces équipements locaux. Beaucoup de collectivités locales sont dans une situation financière déséquilibrée, n'ont pas l'épargne nécessaire et sont déficitaires en fonctionnement.

C'est donc tout le système financier des collectivités territoriales qu'il faudrait revoir. Il est crucial de les remettre à flot financièrement afin qu'elles puissent s'inscrire dans le plan de relance. L'enveloppe de 30 millions pour l'accompagnement des collectivités ne semble pas suffisante, vu l'ampleur des déficits des villes-capitales d'outre-mer : Pointe-à-Pitre a ainsi, par exemple, un déficit de 70 millions d'euros pour 15 000 habitants ; Mamoudzou ou Cayenne sont dans la même situation. Cette remise à niveau est un préalable à l'utilisation des crédits qui ont été annoncés, sinon ceux-ci ne seront pas consommés.

Concernant le logement, la question du manque d'ingénierie ne devrait pas se poser, dans la mesure où les opérateurs immobiliers ont de très bons services en la matière. Les entreprises évoquent l'existence d'impayés nombreux de la part de l'État ; la LBU ne serait pas, non plus, facilement mobilisable. Avant de prévoir des crédits destinés à la construction, il conviendrait donc de prévoir des crédits en matière d'aménagement du foncier. Dans certains territoires, en effet, le foncier est rare et cher. En Guyane, le foncier existe, mais il doit être aménagé et il serait

judicieux d'avoir des crédits pour cela, à l'image du Fonds régional d'aménagement foncier et urbain. Action Logement m'a aussi fait part d'une sous-consommation des crédits, pourtant disponibles. C'est pourquoi nous insistons sur cette question de la sous-exécution et nous aimerions que la commission des finances se saisisse de ce sujet pour comprendre pourquoi les crédits ne sont pas consommés comme ils devraient l'être.

M. Teva Rohfritsch, rapporteur spécial. – La question de l'ingénierie territoriale est fondamentale, même si elle ne suffit pas à tout expliquer. Il ne s'agit pas seulement d'une question de décentralisation, mais aussi de déconcentration, car il faut doter les préfectures ou les hauts-commissariats de la République des équipes techniques capables d'accompagner les collectivités territoriales.

Un autre enjeu est la question de l'accès au foncier. En Polynésie, c'est un vrai défi : nos îles n'ont que peu de plaines et le coût d'aménagement du foncier excède les ratios en vigueur pour le logement social, ce qui est source de blocages et fait que certaines opérations ne sont pas éligibles, alors que les besoins sont réels.

En ce qui concerne la lutte contre les aléas climatiques, une dotation de dix millions d'euros est prévue, mais elle alimente un fonds de secours qui vise à financer les interventions et les indemnisations à la suite d'un événement : on peut regretter l'absence dans la mission « Outre-mer » d'un dispositif préventif. Cela sera sans doute l'un des enjeux du pan de relance, dont l'un des objectifs est d'accroître la résilience, y compris en matière de prévention des risques climatiques.

Enfin, pour Charles Guené, la démarche des nouveaux conseils aux territoires n'a pas été étendue outre-mer ; ce sont les préfectures qui restent compétentes.

La territorialisation du plan de relance constituera un enjeu fondamental. Victorin Lurel a évoqué les appels à projets. Il ne faudrait pas, en effet, que nous soyons victimes de notre carence en matière d'ingénierie territoriale. Nous devons aussi, avant cela, avoir une bonne visibilité sur les crédits effectivement réservés à l'outre-mer et sur les appels à projets réservés à l'outre-mer. Cela n'est pas encore le cas. Nous serons vigilants à cet égard.

M. Victorin Lurel. – Les villes-capitales ne sont pas les seules à avoir des problèmes. Pointe-à-Pitre et Fort-de-France ont surconstruit. Pointe-à-Pitre possède plus de 2 000 logements en propriété propre. Par idéologie, certes respectable, ils n'ont pas voulu vendre et aujourd'hui la ville a le déficit que l'on connaît. Mais la situation financière de la plupart des collectivités d'outre-mer est catastrophique et le Gouvernement n'en n'a pas pris conscience, au prétexte de l'autonomie. À ce rythme, il faudra pourtant quinze, voire vingt ans, pour rétablir le réseau d'eau en

Guadeloupe si l'État n'apporte pas son aide. Il en va de même pour le logement.

Outre le manque d'ingénierie, il faut aussi noter que l'obtention de l'agrément de Bercy pour les dispositifs de défiscalisation relève d'un parcours du combattant ! Plusieurs services, qui ne s'entendent pas, doivent intervenir. Lorsque j'étais président du conseil régional de Guadeloupe, nous avons ainsi mis en place une unité d'ingénierie pour aider les communes à monter leurs dossiers.

Quelle a été l'utilisation des sept millions d'euros destinés à l'ingénierie ? Comment se répartit, par actions, l'annulation des 75 millions de crédits de paiement sur le programme 123 dans le quatrième projet de loi de finances rectificative (PLFR) pour 2020 ? Enfin, dispose-t-on de précisions sur les 200 millions d'euros de garantie de recettes fiscales pour les collectivités d'outre-mer dans le troisième projet de loi de finances rectificative ?

M. Georges Patient, rapporteur spécial. – Je n'ai pas de précisions, pour le moment, sur les 7 millions d'euros destinés à l'ingénierie, mais le ministère travaille sur ce sujet avec l'Agence française de développement (AFD). Les collectivités sont incitées à se tourner vers cette agence pour ce qui concerne l'ingénierie locale.

Ensuite, je ne sais pas si la somme de 200 millions d'euros de garanties de recettes fiscales est inscrite de façon définitive dans le PLFR 3, mais les mécanismes de compensation y figurent : en métropole, la moyenne des trois dernières années fiscales 2017, 2018 et 2019 a été prise en considération ; outre-mer, n'ont été retenus que l'octroi de mer et la taxe sur les carburants. Nous avons souhaité que la taxe sur les tabacs soit aussi prise en compte, mais cela n'a pas été le cas.

M. Victorin Lurel. – Ni les droits de mutations, pour les départements.

M. Georges Patient, rapporteur spécial. – Certains considèrent que l'enveloppe est insuffisante, mais il est aussi question de la compensation des pertes fiscales dans le plan de relance. Peut-être des amendements seront-ils aussi déposés sur le projet de loi de finances...

M. Teva Rohfritsch, rapporteur spécial. – L'annulation de crédits au sein du programme 123 dans le PLFR 4 porterait surtout, dans l'état des informations dont nous disposons, sur le logement, en raison de la sous-consommation constatée.

La commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Outre-mer ».

M. Teva Rohfritsch, rapporteur spécial. – L'article 55 *sexies* a été introduit à la demande du Gouvernement à l'Assemblée nationale. Celui-ci étend le volet « obsèques » de l'aide à la continuité territoriale de deux

manières : à la « dernière visite » à un parent lorsque le décès intervient avant le trajet retour du bénéficiaire ; aux cas dans lesquels la dernière visite ou les obsèques concernent un frère ou une sœur, son conjoint ou la personne avec laquelle elle est liée par un PACS. Cette extension apparaît bienvenue, alors que le coût actuel de l'aide à la continuité territoriale accordée pour se rendre à des obsèques est une part marginale de l'ensemble de la consommation du dispositif (0,1 % des aides en 2019).

Nous restons toutefois vigilants quant à l'effectivité de l'aide destinée à la « dernière visite », qui ne fait l'objet d'aucun encadrement particulier, alors qu'elle repose sur le décès du parent avant le retour du bénéficiaire. À titre de comparaison, l'aide à la prise d'un congé de solidarité familiale est conditionnée à la production d'un certificat médical établi par le médecin traitant de la personne attestant qu'elle souffre d'une pathologie mettant en jeu son pronostic vital, ce qui n'impose pas que la personne décède effectivement.

La commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, de l'article 55 *sexies*.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 19 novembre 2020, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a confirmé sa décision de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission, ainsi que l'article 55 *sexies*.