

A S S E M B L É E      N A T I O N A L E

X V <sup>e</sup>      L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Commission d'évaluation des politiques publiques :  
Mission *Outre-mer* : audition de Mme Annick GIRARDIN,  
ministre des Outre-Mer ..... 2
- Présences en réunion ..... 23

Mercredi

6 juin 2018

Séance de 16 heures 30

Compte rendu n° 107

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Présidence

de Mme Marie-Christine  
Daloz,  
*Secrétaire*



*La commission entend, dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques, Mme Annick Girardin, ministre des Outre-Mer sur la Mission Outre-mer.*

**Mme Marie-Christine Dalloz, présidente.** Madame la ministre, mes chers collègues, nous sommes réunis dans le cadre de la commission d'évaluation des politiques publiques consacrées à la mission *Outre-mer*. Je vous précise les règles de nos commissions d'évaluation des politiques publiques, telles qu'elles ont été arrêtées par la conférence des présidents du 22 mai et par le bureau de la commission des finances du 23 mai. Nous donnerons d'abord la parole au rapporteur spécial pour dix minutes, puis aux rapporteurs pour avis pour cinq minutes. Mme la ministre disposera ensuite de dix minutes afin de leur répondre ; nous continuerons ensuite avec les questions en commençant par celle des orateurs de groupe. Je précise que chaque question ne devra pas dépasser deux minutes.

**M. Olivier Serva, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire pour les crédits de la mission *Outre-mer*.** Madame la ministre, mes chers collègues, je salue l'initiative de la commission des finances de dynamiser l'examen du projet de loi de règlement en auditionnant les ministres non seulement sur l'exécution budgétaire passée, mais aussi sur les politiques publiques qu'ils mènent. Mes questions, remarques et suggestions porteront sur chacun de ces deux volets.

L'analyse brute de l'exécution budgétaire peut mettre en lumière des problèmes ou des questions parfois importantes. C'est le cas de l'exercice 2017. Deux éléments ont particulièrement retenu mon attention.

Le premier a trait à la sincérité de la programmation 2017 de la mission *Outre-mer*. Au moment de sa présentation devant le Parlement, à l'automne 2016, le Gouvernement avait affiché des crédits en stabilité. Cette stabilité n'a toutefois été obtenue qu'au prix d'importantes mesures de périmètre, puisque plus de 100 millions d'euros avaient été transférés en provenance d'autres ministères. Parmi ces crédits transférés, environ 90 millions d'euros en autorisation d'engagement (AE) et 80 millions d'euros en crédits de paiement (CP) provenaient de la mission *Enseignement scolaire* et correspondaient à des dotations de construction de collèges et lycées à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française.

Sans ces intégrations, le Gouvernement aurait présenté aux parlementaires un budget en baisse de près de 5 % pour 2017 en crédits de paiement. En clair, on a comptabilisé dans la mission *Outre-mer* des crédits qui appartenaient à la mission *Enseignement scolaire* en le justifiant par une mise en cohérence de la maquette budgétaire. Mais on peut en douter.

En effet, à peine le budget, ainsi gonflé, était-il adopté, que le Gouvernement a décidé de rétrocéder ces crédits en gestion au ministère de l'éducation nationale... Dès le 31 janvier 2017, il a pris un décret pour transférer 85,6 millions d'euros en AE et 76,9 millions d'euros en CP au ministère de l'éducation nationale. Un autre décret est intervenu en août 2017, pour un montant bien plus faible : 2,5 millions d'euros.

Autrement dit, on a le sentiment qu'à des fins d'affichage, le Gouvernement a souhaité présenter un budget 2017 de la mission *Outre-mer* gonflé de plus de 80 millions d'euros devant les parlementaires en y intégrant des crédits qui appartenaient au ministère de

l'éducation nationale. Une fois le budget adopté, ces crédits ont été immédiatement rétrocédés.

Madame la ministre, y a-t-il une explication technique à ces mouvements réglementaires de crédits qui sont venus annuler des mesures de périmètre intervenues en loi de finances un mois après son entrée en vigueur ?

Pour ce qui est de l'exécution 2017 à proprement parler, je constate que les crédits ont augmenté de 123,0 millions d'euros en AE et de 128,6 millions d'euros en CP. C'est la première fois depuis 2013 que les crédits consommés augmentent.

Cette croissance s'explique par des événements imprévus qui ont nécessité des financements – je fais bien sûr référence aux ouragans Irma et Maria et au Plan Guyane qui a suivi les mouvements sociaux. Au total, environ 130 millions d'euros en AE et 110 millions d'euros en CP ont été débloqués. Sans ces événements, le budget de la mission aurait stagné en consommation. On remarque que la ligne budgétaire unique et les crédits alloués aux contrats de projets ou de développement ont fait office de gage au financement de ces nouvelles dépenses dans la mesure où ces événements ont conduit le ministère à revoir ses actions et ses allocations budgétaires en cours d'exercice.

Dans quelle mesure, ces imprévus ont-ils fait l'objet de financements en provenance d'autres ministères ?

Au-delà de l'exécution budgétaire, cette commission d'évaluation des politiques publiques est l'occasion pour moi de présenter quelques réflexions issues de mes travaux sur l'aide fiscale à l'investissement outre-mer.

Pour les nourrir, j'ai procédé à une dizaine d'auditions dans l'hexagone. J'ai également effectué, en mars dernier, un déplacement d'une semaine en Nouvelle-Calédonie, durant lequel j'ai rencontré de nombreuses entreprises bénéficiant de la défiscalisation, dont j'ai pu apprécier l'intérêt sur place. J'ai également participé aux travaux des assises des outre-mer sur la refonte des aides économiques, qui associent toutes les parties prenantes de la sphère économique et se concentrent sur l'intérêt de nos territoires.

Celles-ci ont d'ailleurs pu témoigner des difficultés que causent les délais accumulés par les collectivités locales dans le paiement des sommes dues aux entreprises. Je rappelle que le tissu économique de nos territoires est constitué principalement par des petites et moyennes entreprises. Il nous incombe dès lors de trouver rapidement des solutions efficaces afin que les petits entrepreneurs ultramarins ne soient plus considérés comme des organismes de crédit par les collectivités locales.

Nos territoires connaissent des contraintes structurelles liées à l'éloignement, à l'étroitesse des marchés et, comme on le voit régulièrement, à des événements climatiques exceptionnels. Des aides de l'État en faveur des économies ultramarines compensent partiellement ces handicaps ; elles prennent différentes formes, en particulier celle de réductions et de crédits d'impôt en faveur de l'investissement productif ou du logement.

L'évaluation que j'ai menée s'est centrée sur ces aides. Il ne s'agit absolument pas de s'arc-bouter sur ces dispositifs, mais bien plutôt de dessiner des pistes d'amélioration pour que ces derniers gagnent en efficience. Leur objectif est de dynamiser les économies ultramarines et de participer à la résorption du manque d'offre de logements. Je souhaite

qu'elles profitent le plus possible aux entrepreneurs locaux, afin de maximiser l'effet de levier.

Avant de livrer les orientations que je promeus, je veux rappeler que les montants octroyés au titre de l'ensemble des dispositifs d'aide fiscale à l'investissement outre-mer ont chuté de 40 % depuis 2011, c'est-à-dire en six ans. Cette tendance est directement liée aux différentes mesures d'encadrement qui ont été prises. Il faut donc se départir des idées reçues selon lesquelles ces dispositifs d'aide, dont l'objectif est pourtant le développement économique de nos territoires, constitueraient une charge injustifiée pour la Nation et qu'ils seraient au surplus générateur de fraudes – pas plus que les autres dispositifs de crédit ou de déduction d'impôts.

S'agissant des dispositifs d'aide fiscale en faveur de l'investissement productif, leur utilité plaide pour qu'ils soient maintenus et prolongés.

Trois arguments semblent plaider pour cette évolution.

Premier argument, les investissements dont le montant excède 250 000 euros ou 1 million d'euros selon les cas doivent être agréés par l'administration afin d'éviter tout effet d'aubaine. De ce fait, pour les projets les plus importants, le contrôle *a priori* de l'administration permet le ciblage des aides. Transformer les aides fiscales en subvention réduirait drastiquement le montant total des aides accordées, dans la mesure où l'administration n'aurait pas les moyens d'instruire dans des délais satisfaisants et de façon efficace tous les dossiers. À l'inverse, elle a développé une expertise impressionnante dans l'analyse des dossiers sur agrément, comme je l'ai constaté.

Deuxième argument : la subvention permet de mieux piloter la dépense publique en gestion. C'est vrai et je crains justement que des projets importants ne puissent se faire à cause de raisonnements comptables plus qu'économiques. Je crois préférable d'encadrer les dispositifs de soutien à l'investissement en fixant des règles législatives claires *ex ante*, plutôt que de réguler en gestion l'octroi de subventions. L'exercice 2017 l'a montré sur d'autres sujets : les subventions pilotables sont souvent les variables d'ajustement des aléas de gestion à financer ; c'est le cas notamment de la ligne budgétaire unique (LBU) ou encore des financements dédiés aux contrats de développement.

Troisième argument : la définition d'investissement productif pourrait être précisée dans la loi, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui, et cause des difficultés à l'administration. La loi pourrait également préciser la notion européenne d'investissement initial qui s'applique à ces dépenses fiscales. De même, serait-il possible de renforcer la sécurité juridique offerte par ces dispositifs à travers la définition des notions d'investissement de renouvellement ou encore, pour le logement social, de réhabilitation ?

Quatrième argument : je pense que la défiscalisation traditionnelle doit être prolongée dans les départements et régions d'outre-mer (DROM) pour pallier les difficultés de préfinancement que les entreprises rencontreraient au moment de recourir au crédit d'impôt censé la remplacer. On pourrait laisser aux entreprises le choix entre ces deux dispositifs, comme c'est le cas actuellement pour celles dont le chiffre d'affaires est inférieur à un certain seuil : si le crédit d'impôt apparaît finalement plus efficace que la défiscalisation traditionnelle, y compris pour les petites entreprises, alors cette dernière s'éteindra progressivement.

Je veux insister aussi sur le fait que l'ensemble de ces dispositifs ne comportent pas davantage de risques de fraude que les mécanismes de dépense fiscale nationaux – crédit ou réduction d'impôt : c'est en tout cas ce que m'a assuré la sous-direction du contrôle fiscal de la DGFIP.

J'en viens enfin très rapidement au secteur du logement social en saluant l'efficacité du dispositif. Le crédit d'impôt est aujourd'hui un outil de plus en plus utilisé. Mais il ne peut pas être appliqué dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie, qui ne peuvent recourir qu'à la défiscalisation traditionnelle ; cela pose un certain nombre de problèmes, notamment concernant la réhabilitation. Je propose donc que les travaux de réhabilitation soient éligibles à la réduction d'impôt.

Au-delà de cette proposition, je souhaite instamment que les factures des entreprises ultramarines puissent être réglées dans des délais raisonnables. Il y a là un dispositif à créer avec les collectivités territoriales, l'État et l'administration hospitalière. Nous pourrions imaginer un fonds de garantie, piloté par l'État ou par un organisme public, qui aurait pour rôle d'assurer le paiement des factures des entreprises dans les délais légaux.

**M. Serge Letchimy, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques.** Sans refaire le débat budgétaire, je me contenterai d'apporter quelques observations sur l'exécution du budget.

Nous avons bien noté, madame la ministre, que 97 % du budget ont été exécutés en crédits de paiement pour les programmes 138 *Emploi outre-mer* et 123 *Conditions de vie outre-mer*. Toutefois, nous avons deux gros problèmes : premièrement, la non-exécution d'environ 55 millions d'euros du programme 123, dont vous nous donnerez peut-être la raison ; deuxièmement, la sous-utilisation de certains crédits, le plus alarmant – et je sais que nous partageons la même analyse – touchant aux crédits consacrés au logement.

Notre collègue, Olivier Serva nous a expliqué, et je partage son analyse, la différence entre crédit d'impôt et défiscalisation. Nous sommes collectivement très déterminés, vous comme nous, opposition comme majorité, à soutenir la politique du logement, mais comment expliquer que 32 millions d'euros sur 230 n'aient pas été consommés en 2017 ? Où sont les points de blocage ? Comment en venir à bout ?

De son côté, le budget pour 2018 baisse de 20 millions d'euros ; autrement dit, si l'on ajoute les 32 millions non consommés, ce sont 52 millions d'euros qui manquent. C'est pourtant un enjeu considérable pour le bâtiment et travaux publics (BTP), mais aussi en termes de réponse aux besoins des familles.

En ce qui concerne l'aménagement du territoire, ce sont 40 millions d'euros qui sont sous-utilisés, même si je peux comprendre que d'autres secteurs ont bénéficié d'un surplus d'exécution, et qu'un effet de vases communicants a joué compte tenu des besoins créés par les ouragans Irma et autres, notamment à Saint-Martin et en Guadeloupe. Par ailleurs, le fonds exceptionnel d'investissement (FEI) connaît une sous-utilisation de 9 millions d'euros ; et cela est pour moi important.

Je précise que les 20 millions d'euros en moins pour 2018 correspondent à des AE ; en crédits de paiement, la baisse est 4 millions d'euros pour le logement, ce qui est certes moindre ; c'est moins, mais ce n'est pas négligeable. Le niveau d'exécution est supérieur de 23 millions d'euros pour l'action 6 *Solidarité des territoires* – il était louable d'aider Saint-

Martin et tous ceux qui étaient en difficulté. Peut-être nous donnerez-vous des détails afin que nous sachions comment tout cela a été organisé.

S'agissant de la défiscalisation, comme notre collègue Serva, je considère qu'il faut rester très prudent sur la question de son évolution et ne pas provoquer une rupture entre les dynamiques installées et les dynamiques nouvelles créées par les crédits d'impôt ; il convient d'être très précis dans la transition. Nous avons présente à l'esprit l'expérience de l'allocation logement accession, qui a été mise à mal, ce qui a eu des conséquences extrêmement graves pour les montages opérationnels, et a mis en panne l'accession sociale à la propriété.

Nous savons pourtant que l'accession sociale à la propriété est fondamentale pour les familles très démunies : je rappelle que 70 % des demandeurs de logement de la Martinique, et certainement de la Guadeloupe, relèvent de la demande sociale, et à l'intérieur des terres, d'une demande très sociale. Ce système de logements locatifs très sociaux (LLTS) est l'équivalent du prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) en métropole. Lorsque vous mettez ce type de dispositif en œuvre, vous réalisez aussi des logements évolutifs sociaux (LES), qui permettent d'accueillir des familles délogées de quartiers insalubres ou dégradés ; et je ne parle pas des réhabilitations.

L'exécution des crédits dévolus à la jeunesse est intéressante, à ceci près que les crédits de l'Agence de l'outre-mer (LADOM) sont en constante diminution, passant de 68 à 59 millions d'euros. Je considère que les crédits ne sont pas à la hauteur, même s'il ne s'agit pas seulement de faire venir les jeunes à ce qu'on persiste à appeler abusivement « la métropole, » et que j'appelle l'hexagone, car cela revient à continuer de ponctionner une population au détriment de son renouvellement démographique et à laisser se poursuivre la fuite des cerveaux : certains jeunes, qui sont au travail et pas au chômage, quittent la Martinique simplement parce qu'ils n'y ont ni structure ni espérance. Notre population va perdre 70 000 personnes en trente ans, et il en sera de même en Guadeloupe. Un travail de migration en retour doit être engagé ; il ne s'agit pas simplement de faire partir les gens, il faut aussi les faire revenir. On se souvient que le BUMIDOM avait provoqué en 1960 une chute catastrophique de la démographie ; or nous sommes en train de créer un BUMIDOM *bis* alors que nous ne sommes plus capables de renouveler la population. Je pense même que le passeport mobilité va dans le sens contraire de ce qu'il aurait fallu faire pour fixer la population sur place.

Nous devons réinventer un nouveau modèle économique pour nos pays, ce qui exige beaucoup de courage et de détermination. Car si nous ne réussissons cette grande mutation, nous ne pourrons pas lutter contre la précarité sociale et économique, ni installer une nouvelle démocratie économique, pour nous permettre, quelles que soient nos origines historiques et notre couleur de peau, de répondre présents au rendez-vous de l'initiative et de l'innovation.

**M. Jean-Philippe Nilor, suppléant de Mme Huguette Bello, rapporteure pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.** L'examen de l'exécution de la mission *Outre-mer* interpelle en premier lieu sur des lignes budgétaires, qui, de l'avis de la Cour des comptes elle-même, ont subi des baisses substantielles pour financer des dépenses imprévues. Ces baisses sont importantes, mais surtout, elles affectent des budgets cruciaux.

En effet, celui du logement social a été amputé de 52,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 32,5 millions en crédits de paiement ; soit une diminution de 21,4 % en AE et de 14 % en CP. Autrement dit, les moyens réellement affectés à la politique

du logement social sont passés sous le seuil de 200 millions d'euros en AE ou en CP, alors qu'en 2017 nous avons adopté un budget de 246 millions d'euros en AE et de 231 millions d'euros en CP.

Ce fossé interroge au moins à deux titres.

Est-il normal que pour faire face à la crise guyanaise et aux cyclones Irma et Maria, le logement social, dont on connaît l'acuité des besoins dans tous les outre-mer, soit ainsi mis à contribution ? Cette ponction inédite signifie-t-elle que la sanctuarisation constamment proclamée de la ligne budgétaire unique (LBU) a vécu ?

Ensuite, au moment où les besoins en formation professionnelle de nos jeunes et les aspirations à la mobilité sont incontestables, à l'heure où de nouvelles perspectives se dessinent vers nos environnements régionaux, nous souhaiterions vous entendre, madame la ministre, sur l'agence de l'outre-mer (LADOM) et son avenir.

Le risque de créances irrécouvrables est évalué à près de 30 millions d'euros en 2017, en dépit de la vente du siège de la rue Brissac, qui a rapporté près de 12 millions d'euros. En dépit des efforts réalisés au cours de ses dernières années, l'agence bute sur des difficultés financières et budgétaires. Pourquoi ?

Premièrement parce que la subvention pour charge de service public, qui s'élevait à 7,3 millions d'euros en 2017, est structurellement insuffisante et s'inscrit dans une tendance durable à la baisse. Elle ne permet même pas de financer la totalité de la masse salariale qui est de 9 millions d'euros ni, *a fortiori*, la totalité des dépenses de fonctionnement, de 14 millions d'euros en 2017 ; ce qui explique en grande partie le retard pour payer les fournisseurs. Il a été aussi avancé que le Fonds social européen (FSE) pouvait compenser cette différence ; or, à ma connaissance, le rôle du FSE n'est pas de compenser un tel déficit.

La deuxième cause de cette situation, est que des investissements indispensables ne sont pas réalisés faute de financement. Il est pourtant nécessaire de renouveler le parc informatique obsolète, ainsi que le système d'information, qui est dans le même cas ; par ailleurs, LADOM étant géographiquement répartie sur plusieurs sites, elle doit s'équiper en matériel de vidéoconférence pour limiter les déplacements onéreux. Rien de tout cela n'est fait !

Quant aux effectifs, ils sont clairement insuffisants. LADOM avait reçu deux nouvelles missions en 2010 : la continuité territoriale et la mobilité. Il avait été prévu de lui octroyer pour ce faire 25 postes permanents ; il n'en a rien été et le recours à des contrats aidés ne permet pas de sécuriser l'activité ni en qualité, ni en quantité – quand on est soi-même en situation précaire, on ne peut pas s'occuper de personnes en situation précaire. Plus inquiétant, de nouvelles missions ont été confiées par la loi relative à l'égalité réelle outre-mer à LADOM, encore une fois sans moyens humains supplémentaires : le dispositif cadre pour Mayotte, qui doit débiter en septembre 2018, mais aussi la continuité funéraire sur l'ensemble des outre-mer. Comment faire mieux avec moins ? C'est une mission impossible, et cela au moment où les besoins en formation professionnelle de nos jeunes et leurs aspirations à se former et à s'épanouir par la formation professionnelle sont de plus en plus prégnants.

Je souhaiterais encore vous interpeller, madame la ministre, sur le traitement des sargasses, même si je sais que ce sujet ne concerne pas que la seule mission *Outre-mer*. Le ministère, via les différentes actions du programme 123 *Conditions de vie outre-mer*, se

retrouve à gérer pratiquement une dizaine de fonds – le fonds régional d'aménagement foncier urbain, le fonds mahorais de développement économique, social et culturel, le fonds intercommunal de péréquation en Polynésie française, le fonds de continuité territoriale, fonds d'échanges éducatifs, culturels et sportifs, le fonds d'aide aux échanges artistiques et culturels pour l'outre-mer, le fonds de secours outre-mer, le fonds de coopération régionale, fonds exceptionnel d'investissement et le fonds vert... –, qui disposent théoriquement de financements d'État et de l'Union européenne et des collectivités locales ; ils mériteraient, à notre sens, d'être mieux structurés pour être optimisés. La gestion des sargasses en particulier n'a pu bénéficier que de 3 millions d'euros pour gérer l'épisode 2017, alors que l'échouage ponctuel d'algues vertes en Bretagne, il y a quelques années, a mobilisé un effort de plus de 50 millions d'euros. Vous me direz que comparaison n'est pas raison, mais tout de même : le phénomène « sargasses » aux Antilles est massif, récurrent et s'amplifie d'année en année. Reconnaissons objectivement qu'en l'espèce l'État n'a pas pris la mesure de cette crise majeure, qui a des effets dévastateurs sur le plan écologique et économique, sur la santé publique ainsi que sur le plan social. Ses effets ravageurs méritent d'autres réponses que des opérations de ramassage d'algues sur nos plages par des soldats du régiment du service militaire adapté (RSMA) munis seulement de râteaux et de pelles...

Nous souhaitons qu'à défaut d'inscription à la rubrique « catastrophes naturelles », la lutte contre cette prolifération fasse l'objet d'un fonds et d'une agence dédiée et que ce phénomène soit inscrit dans la liste des risques naturels majeurs au même titre que les cyclones, les tremblements de terre ou autres cataclysmes.

**M. Joël Giraud, rapporteur général.** Dans la mesure où nous sommes dans une mission d'évaluation, je me bornerai à étudier, à partir des notes d'exécution budgétaires, les problèmes auxquels il me semble important de remédier à la lumière de l'analyse ainsi posée.

Sur le thème des aides fiscales à l'investissement outre-mer, des études existent, certes, mais comme l'indique la Cour des comptes dans la note d'exécution budgétaire (NEB), la question de l'efficacité des aides n'est pas abordée, et la Direction générale des outre-mer (DGOM) elle-même reconnaît que les données sur lesquelles se fondent ces évaluations sont peu fiables. Quels outils vont être mis en place afin d'évaluer l'efficacité des aides fiscales à l'investissement outre-mer ?

Ensuite, la Cour des comptes relève l'absence, paradoxale, d'indicateurs de performance concernant les dépenses fiscales de la mission, dont le montant représente pourtant le double des crédits budgétaires. Elle relève « la présentation incomplète des dépenses fiscales outre-mer, l'imprécision des objectifs qui leur sont associés et leur hausse quasi régulière au fil du temps ». Envisagez-vous, madame la ministre, d'introduire des indicateurs de performance pour les dépenses fiscales rattachées à la mission ? Quels nouveaux outils de pilotage des dépenses fiscales souhaitez-vous mettre en place ?

Troisième sujet de préoccupation, quelque peu « *touchy* » : l'efficacité des exonérations de cotisations. La Cour des comptes considère dans la NEB que « les résultats en 2015 et en 2016 relatifs aux exonérations de charges sociales et les indicateurs de performance, montrent que le taux de croissance de l'emploi salarié dans les entreprises d'outre-mer exonérées de cotisations sociales est inférieur au taux de croissance global de l'emploi salarié outre-mer. Ce constat remet en question la politique menée dans ce domaine et nécessiterait la conduite d'une évaluation. »

La Cour recommande la mise en place d'un indicateur d'efficience. Pouvez-vous, madame la ministre, vous engager sur ce sujet à mettre en place un tel indicateur pouvant figurer, par exemple, dans les documents budgétaires annexés au prochain projet de loi de finances (PLF) ? Vous me combleriez de bonheur...

**Mme Annick Girardin, ministre des outre-mer.** Encore plus que la loi de finances initiale, la loi de règlement est essentielle pour comprendre et analyser le budget de l'État, la ventilation des crédits entre les différentes politiques publiques, et retracer les différents aléas de gestion qui interviennent nécessairement au cours d'un exercice.

Comme le rapporteur spécial, je considère qu'il est fondamental de revaloriser le rôle du Parlement dans le contrôle de l'utilisation des crédits afin de mieux comprendre les décisions qui émaillent l'exercice budgétaire. C'est pourquoi je me félicite sincèrement de venir répondre à vos questions ; et même si l'année 2017 fut une année de transition gouvernementale, elle a été riche pour le ministère de l'outre-mer, en enjeux, bien sûr, mais aussi en défis face auxquels, je l'espère, nous avons été à la hauteur.

Ce qui m'a d'abord marquée a effectivement été la question des crises sociales et climatiques, dont les conséquences se font toujours sentir. Les événements exceptionnels liés aux mouvements sociaux de Guyane ainsi qu'aux ouragans destructeurs qui ont frappé les Antilles ont entraîné une mobilisation budgétaire exceptionnelle. En 2017, le ministère des outre-mer a dégagé 115 millions d'euros pour couvrir les besoins liés à deux événements.

En volume, cet effort correspond à près de 15 % de dépenses réellement pilotables du programme 123, qui constitue le programme principal de l'exécution duquel je suis chargée, et qui a été en forte hausse par rapport à l'année 2016. La mobilisation de ces crédits a été rendue possible par plusieurs éléments : d'abord le dégel intégral de la réserve de précaution, qui a redonné au ministère plus de 180 millions d'euros de marges de manœuvre ; ensuite l'absence totale – nous sommes les seuls dans ce cas – d'annulations de crédits lors de la taxation interministérielle de l'été. Rappelons que près de 3 milliards d'euros ont été annulés au mois de juillet dernier afin de respecter notre objectif de déficit public, et que trois missions *Défense*, *Écologie* et *Recherche et enseignement supérieur* ont à elles seules supporté près de la moitié de ces annulations ; au total, pas moins de 26 missions et 77 programmes ont été mis à contribution, ce que je veux saluer ici.

Troisième élément, l'ouverture de crédits en loi de finances rectificative (LFR) à hauteur de 15 millions d'euros de crédits de paiement afin de soutenir la collectivité de Saint-Martin et d'alimenter le fonds de secours pour l'outre-mer. Les besoins non couverts par ces dispositifs ont été assurés grâce au redéploiement de crédits au sein de la mission pour près de 41 millions d'euros en AE et 29 millions d'euros en CP ; les responsables de programmes ont dû opérer des choix de gestion qui expliquent la diminution des crédits engagés sur la LBU et sur les contrats. Tant il est vrai que s'impliquer politiquement et à la tête d'un ministère amène, à certains moments, à devoir faire des choix.

La question de la répartition exacte des dépenses entre les différents ministères m'avait déjà été posée à l'automne dernier, et je sais combien il est important que des réponses soient apportées très rapidement. Cela sera fait très prochainement, puisque nous allons terminer le travail de compilation qui nous permettra de connaître à l'automne la ventilation précise entre ce qui a été engagé pour la Guyane et les Antilles après le passage d'Irma et autres cyclones qui ont touché ces territoires.

Aussi, même s'il nous reste des progrès à faire, vous savez combien je suis attachée à cette notion de transparence et d'intelligibilité des budgets et de ce que nous menons comme action. C'est la raison d'être du site internet « Transparence outre-mer », que j'ai souhaité mettre en place afin que chaque citoyen puisse suivre l'efficacité du travail de l'État, mais aussi de l'ensemble des partenaires sur un territoire donné. La Guyane a été la première concernée, mais tous les territoires le seront au fur et à mesure du traitement des dossiers.

Cela me permet de revenir au premier point de votre intervention, monsieur le rapporteur spécial, qui portait sur la sincérité budgétaire.

Pour ma part, je n'éprouve aucune difficulté à évoquer ces mouvements de crédits. Je l'ai déjà fait devant vous tous, votre critique est juste et je la partage pleinement ; ces transferts de crédits n'avaient aucune justification technique, ils ont contribué à fausser à la hausse la présentation du budget 2017 et à la baisse la présentation du budget 2018. Il est donc important de pouvoir se dire les choses en toute franchise ; je peux vous assurer que ces mouvements de périmètre injustifiable qui rendait le budget insuffisamment lisible, voire insincère, ne se reproduiront plus. Il y va de la transparence que nous devons aux parlementaires, mais également à l'ensemble des citoyens.

Je précise à l'intention de Serge Letchimy qu'aucune sous-exécution n'a affecté le programme 123 qui, au contraire, a connu une augmentation de 12 %. Mais c'est précisément parce que ces mesures de sincérité étaient absentes que je les ai souhaitées dans l'exécution, et que nous pouvons parler aujourd'hui d'une transparence totale.

Je vous remercie de m'avoir donné l'occasion de clarifier une fois pour toutes ce point ; votre question démontre l'importance fondamentale de l'analyse de l'exécution budgétaire, même si elle intervient à froid, à une époque où, on peut le dire, le temps politique ou médiatique donne rarement l'occasion de prendre le recul nécessaire.

Vous m'avez interpellée sur les dispositifs d'aide économique en faveur des outre-mer. Je veux redire qu'ils constituent un écosystème indispensable pour permettre à la chose économique de se produire sur notre territoire, et donc de créer des richesses et des emplois. Je souhaite, devant la représentation nationale, ouvrir une parenthèse et partager avec vous une observation : si la France est ce qu'elle est, c'est grâce aux territoires d'outre-mer – et le Président de la République a pu le dire. Elle est également ce qu'elle est parce que nous assumons un modèle social et sociétal éclairé ; or ce modèle a un coût, qu'il faut l'assumer, et je l'assume.

Il faut donc permettre aux entreprises d'outre-mer, sans jamais renier nos valeurs, de réaliser leurs activités dans des conditions de compétitivité et de performance satisfaisantes. C'est dans cet esprit que j'ai souhaité revoir l'écosystème économique de nos territoires, pas par plaisir de réformer, mais pour l'inscrire dans un temps long, tout en rendant plus efficaces les mesures particulières qui le composent. Nous avons commencé par là parce que le développement économique des outre-mer n'a jamais été, à mon sens, considéré comme une priorité offensive. J'ai donc souhaité repenser en profondeur les fondements de l'intervention de l'État : l'économie ultramarine, par sa diversité, sa créativité, mais aussi ses fragilités, que vous connaissez, nécessite un accompagnement particulier ; c'est ce qui justifie les 2,5 milliards d'euros annuels d'aides, placés sous la revue que nous sommes en train de terminer ensemble.

L'objectif de cette transformation est de favoriser l'émergence d'un climat des affaires compétitif, attractif et performant, adapté aux défis de nos entreprises ; par définition, cette transformation fera bouger les lignes. Nous n'abandonnerons personne ; nous souhaitons en revanche mener une politique plus lisible et plus efficace. Nous avons préparé cette réforme sur quatre champs : celui des territoires, où nous allons mettre en place un nouveau dispositif de zone franche économique ; celui des investissements, où l'aide fiscale à l'investissement outre-mer sera préservée, mieux encadrée, simplifiée ; celui du coût du travail, où nos propositions se concentrent sur un effet de renforcement de la compétitivité du facteur travail autour du SMIC ; celui enfin du financement des entreprises et de l'économie.

Je reviens rapidement sur les investissements, particulièrement sur l'aide fiscale à l'investissement productif, point sur lequel je partage votre analyse, monsieur le rapporteur spécial. Ces dispositifs doivent être maintenus et prolongés dans leur forme actuelle. Mon objectif, je le répète, est qu'ils soient maintenus au moins jusqu'à la fin du quinquennat, sinon, je l'espère, et c'est un combat que nous allons mener, jusqu'en 2025.

La défiscalisation a un effet procyclique et c'est bien ce que nous recherchons : nous souhaitons que tous les bons projets soient accompagnés sans que cet accompagnement ne puisse être plafonné. Ma position actuelle tient compte de votre souhait que cette aide ne soit pas budgétisée. En revanche, si nous voulons la prolonger, il faudra la rendre plus robuste. Vous l'avez dit, pour la partie nécessitant un agrément, les choses sont sécurisées ; il faut certes encore pouvoir renforcer la relation entre le porteur de projet et l'administration : c'est au cœur des travaux que mène mon ministère ainsi que le ministère de l'action et des comptes publics, en concertation, bien entendu, avec les acteurs socioprofessionnels.

Il s'agit donc de clarifier la procédure, les définitions des types d'investissement et les pièces constitutives des dossiers. Il faut simplifier ; c'est l'engagement que nous avons pris. Mais les projets doivent aussi être en cohérence avec les stratégies de territoire ; plus de cohérence dans l'action publique, c'est le moins que l'on puisse demander. Mais le gros des dossiers échappe à ce contrôle, dans la mesure où ils ne nécessitent pas d'agrément, et c'est pourtant ce que nous devons sécuriser. Sécuriser l'action publique avec les acteurs socioprofessionnels, c'est quelque chose qui me tient à cœur. J'ai évoqué des pistes de sécurisation : une implication des commissaires aux comptes, qui pourraient ainsi agréer la réalité des investissements, constituerait, me semble-t-il, une solution intéressante. Nous en débattons en ce moment ; je défends cette position sur l'aide fiscale à l'investissement productif, bien entendu.

D'autres dispositifs plus anciens ont besoin aussi d'être repensés ; ils sont souvent trop passifs et constituent des dépenses qui doivent être réactivées. Ainsi en est-il de la TVA non perçue récupérable, que je souhaite supprimer, je l'ai dit devant les chefs d'entreprise. Cela se fera sans pertes, car je souhaite rebudgétiser l'intégralité de ce montant afin de déployer de nouveaux outils plus dynamiques pour les entreprises d'outre-mer – l'enjeu est tout de même de l'ordre de 100 millions d'euros.

Je pense à un dispositif qui permettrait de réduire drastiquement les délais de paiement pour les entreprises – je sais que vous y travaillez, monsieur le député Serva : en tant qu'expert-comptable, vous êtes au quotidien dans l'accompagnement des entreprises qui peuvent subir des délais de paiement pouvant quelquefois dépasser 200 jours dans certains territoires, notamment en Guadeloupe ; ce n'est absolument pas tolérable. Je partage votre avis : les entreprises ne peuvent être les banques des acheteurs publics. Nous mettons la dernière main à un dispositif qui leur permettra de céder leurs créances, et ainsi de récupérer de la trésorerie.

Je pense aussi à des dispositifs de préfinancement de l'investissement dans le cadre du crédit d'impôt ; je sais que vous y tenez également, et nous souhaitons poursuivre la dynamique qui nous fera passer de la défiscalisation au crédit d'impôt. En outre, nous finalisons un outil qui répondra aux besoins des entreprises, alors que ce n'est pour l'heure pas le cas. Nous maintiendrons un droit d'option entre les deux systèmes. Je sais que vous serez à mes côtés, car nous partageons la même ambition : sécuriser ces dispositifs essentiels à la réalisation des projets qui nous tiennent à cœur outre-mer. Nous ferons ainsi des territoires d'outre-mer de véritables territoires de conquête.

Sur le logement, monsieur le rapporteur pour avis Letchimy, monsieur Nilor, la ligne budgétaire unique (LBU) a été exécutée à hauteur de 199 millions d'euros, soit un recul de 17 millions d'euros par rapport à 2016. Cela étant, ce chiffre est stable par rapport à 2015. On peut ne pas s'en satisfaire, mais quelles sont les causes de cette situation ?

En premier lieu, la crise de grande ampleur en Guyane et aux Antilles a entraîné des difficultés pour les opérateurs, qui n'ont pas toujours réussi à produire les dossiers dans le calendrier prévu : certains ne sont donc jamais remontés et n'ont donc pas pu être financés.

En second lieu, la disponibilité du foncier et les délais d'obtention des permis de construire ont posé des difficultés sur certains territoires : ainsi, à La Réunion, près de 20 millions d'euros de projets ont été reportés à 2018, en l'absence de délivrance de permis de construire. En conséquence, le nombre de logements sociaux financés a chuté d'environ 10 %. Il s'établit cependant au même niveau – 9 300 logements – qu'en 2015, année qui n'avait pourtant pas connu de crise de l'ampleur de celle de 2017.

Malgré cette situation budgétaire exceptionnelle, nous avons maintenu localement un effort significatif. Le nombre de logements livrés ou mis en chantier est en hausse de plus de 6 %. En matière d'accession à la propriété, l'objectif initial a été largement dépassé avec 476 opérations et une hausse de 15 % des crédits consommés. Le coût de la subvention par logement a diminué de 2,4 %.

Ce bilan est très positif pour l'avenir. Je suis confiante dans nos capacités collectives à remplir les objectifs ambitieux du Plan logement pour l'outre-mer. Depuis plusieurs mois, vous le savez, nous travaillons à l'élaboration d'une stratégie globale de relance de ce Plan. Elle sera présentée lors des assises des outre-mer, en complément des dispositions du projet de loi relatif à l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN), actuellement en débat.

Vous avez raison, monsieur Letchimy : nous devons nous interroger sur notre capacité à retenir nos jeunes outre-mer et à y faire germer les talents. Avec un chômage de masse – entre 44 et 47 %, contre 24,6 % au niveau national, leur insertion est un enjeu majeur pour l'avenir de nos territoires.

Nous ne savons pas suffisamment leur parler d'avenir. Or, si leur avenir est obscur outre-mer, ils font d'autres choix. C'est pourquoi j'ai voulu leur redonner la parole : la préparation des assises des outre-mer a mobilisé plus de 25 000 contributeurs. Les débats ont souligné leur fierté et leur envie de rester dans leur territoire, tout en partageant son développement. Mais en même temps, ils ont besoin que nous leur donnions une vision d'avenir.

Je vous rejoins : l'avenir de la jeunesse arrive en tête des préoccupations de nos concitoyens ; il doit donc être notre principale préoccupation. Chaque jeune doit pouvoir avoir le choix de son avenir, dans un territoire d'outre-mer ou ailleurs.

On dit souvent que l'on transmet deux choses à nos enfants : des racines et des ailes. Les racines sont solides dans nos territoires, mais nous devons leur donner ces ailes : des solutions seront proposées dans le cadre des assises, mais également par le biais du plan d'investissement dans les compétences qui représente 800 millions d'euros sur le quinquennat, à destination de la formation et de l'insertion professionnelle.

Cela ne suffira pas : à compétences égales, tous, sans distinction d'origine ou de conditions, doivent avoir accès à l'entreprise et à l'emploi. Je sais que c'est votre combat, monsieur Letchimy. Je fais volontiers mienne cette ambition pleine d'humanisme. Le nouvel écosystème économique que nous allons présenter ne sera pas la solution à tous les problèmes, mais il permettra à la jeunesse de rester davantage dans nos territoires, devenus plus performants, plus compétitifs et donc plus attractifs.

Monsieur Nilor, vous m'avez interrogée sur l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM). J'ai obtenu le maintien de la subvention de LADOM sur le quinquennat. Ce n'était pas gagné... L'exécution 2017 est équivalente à celle de 2016. Et en 2019, 3 millions d'euros seront bien budgétisés au titre du renouvellement de son parc informatique.

Au-delà, nous devons évaluer précisément les difficultés rencontrées et proposer un plan de redressement et de réorganisation de cette agence. LADOM a-t-elle vocation à être une agence de voyages ? Je ne le crois pas. L'objectif assigné à LADOM est de mieux accompagner les jeunes des territoires d'outre-mer. Or une grande part de ses personnels est occupée à des tâches de réservation et des modifications de billets d'avion... Il doit être possible de travailler autrement.

La mission conjointe de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et de l'inspection générale des finances (IGF) que nous allons diligenter nous permettra de disposer d'un état des lieux des procédures de fonctionnement de l'agence et d'une évaluation de l'adéquation des moyens humains avec ses objectifs. J'ai signé la lettre de mission ; elle est désormais sur le bureau de M. Darmanin et sera très vite publiée.

Sur les sargasses enfin, monsieur Nilor, sachez que le sujet est géré au plus haut niveau : six ministères sont impliqués – santé, écologie, intérieur, recherche et bien sûr économie, le tout coordonné par le ministère des outre-mer. C'est la première fois qu'un Gouvernement prend pleinement conscience de l'ampleur du phénomène, alors qu'il est apparu en 2011. Vous avez raison, il n'y a rien de nouveau, nous ne découvrons pas le problème. Mais ce que je découvre en arrivant au ministère, c'est que rien n'a été programmé : quand on appuie sur un bouton, rien ne se déclenche... C'est totalement anormal. Personne ne sait qui paie quoi, qui fait quoi ni comment, avec quels moyens humains. Nous avons donc mis en place un plan national afin que les différents ministères sachent qui doit s'engager sur quoi. Ce plan sera présenté en fin de semaine à la Martinique et en Guadeloupe par Nicolas Hulot et moi-même. Ensuite, différents plans régionaux ou locaux seront déclinés.

Nous avons doublé les fonds habituellement alloués à la lutte contre les sargasses car le problème est exceptionnel cette année : nous y consacrerons 3 millions d'euros. Cela ne suffira peut-être pas. Nous serons peut-être obligés de réévaluer l'enveloppe en fonction des

besoins. Effectivement, il nous faut prendre en considération le fait que c'est une catastrophe, qu'elle est naturelle, et qu'elle appelle un dispositif particulier.

Je n'ai pas pu répondre à mon ami Joël Giraud, mais je suis sûre que les prochaines questions me permettront de le faire !

**Mme Marie-Christine Dalloz, présidente.** Le rapporteur spécial vous a également posé une question à laquelle vous n'avez pas répondu. Nous ne cherchons ni coupables ni responsables, mais dans le projet de loi de finances 2017, voté par une majorité que vous souteniez – vous étiez ministre de la fonction de la fonction publique –, 84,9 millions d'euros de crédit de paiement inscrits dans la mission *Outre-mer* ont été transférés à la mission *Enseignement supérieur*. Ce qui pose la question de la sincérité budgétaire, le transfert étant intervenu dès le début de l'année et donc de l'exécution du budget ! Était-ce une forme d'affichage, ou de complaisance ? Quoi qu'il en soit, donner de l'espoir à des territoires aux prises avec de réelles difficultés en inscrivant des montants importants pour les retirer aussitôt après est malvenu. J'observe que l'on est revenu à une pratique est plus saine dans le budget 2018, même si cela conduit mécaniquement à une diminution ; mais au moins chaque budget est bien affecté à sa mission. Ces jeux d'écriture posent deux problèmes : non seulement ils relèvent de l'insincérité budgétaire caractérisée, mais elles affaiblissent la portée de l'autorisation parlementaire. J'ai trouvé que vous aviez répondu un peu rapidement à M. Serva sur le sujet.

**M. Saïd Ahamada.** Madame la présidente, je rejoins votre constat sur l'importance de la sincérité budgétaire. Nous y sommes très attachés. Le présent examen du projet de loi de règlement vise précisément à minimiser les risques d'insincérité budgétaire à l'avenir.

Mes collègues l'ont souligné, les baisses substantielles de crédits ont servi à financer des éléments exogènes et des dépenses imprévues.

S'agissant des crises ou événements climatiques, pensez-vous, madame la ministre, que les dispositifs mis en place par l'État permettent de les anticiper, puis de les gérer efficacement ? Ces phénomènes ne sont en effet pas exceptionnels ; ils arrivent plus ou moins régulièrement. Sommes-nous suffisamment armés ?

S'agissant des crises sociales, le programme 123 porte sur l'équité territoriale. Cette équité est attendue, elle est tout à fait légitime vis-à-vis des territoires d'outre-mer – mais pas uniquement. Le Président l'a rappelé le 22 mai dernier : ce principe d'équité doit s'appliquer à l'ensemble du territoire national. Pensez-vous que les mesures existantes sont pertinentes et suffisantes ? Comment mesurez-vous les écarts par rapport à la moyenne et les rattrapages nécessaires pour atteindre cette équité territoriale ?

**Mme Claire Guion-Firmin.** Madame la ministre, le 30 octobre dernier, je vous faisais part de mon inquiétude sur la sincérité de votre budget et de mon regret devant l'absence de toute mention de l'ouragan Irma que venaient de subir les deux collectivités des îles du Nord. Vous me rassuriez en affirmant que des lignes budgétaires exceptionnelles seraient débloquées pour faire face à l'immense chantier de la reconstruction, spécialement pour Saint-Martin.

Pour rappel, l'évaluation des réparations a été chiffrée à 3,5 milliards d'euros. L'État a consenti 50 millions d'euros d'aide au fonctionnement à la collectivité et 21 millions d'euros d'aides exceptionnelles à l'investissement.

Neuf mois après la catastrophe, contrairement à ce que vous avez affirmé, et au moment où démarre la saison cyclonique, tout reste à faire : l'économie est exsangue, le redémarrage de la saison touristique se fait attendre, le fonctionnement des écoles est chaotique, près d'un millier de nos concitoyens vivent encore sous une tente ou sous des bâches, le nettoyage de l'île est loin d'être achevé... J'arrête là ce constat alarmant, que vous connaissez.

N'ayant pas été en mesure d'organiser des assises, nous n'avons donc aucune visibilité sur les mesures que vous pourriez prendre pour aider à la reconstruction, notamment en matière économique. C'est pourquoi je vous demande de bien vouloir organiser une réunion interministérielle sur la question du nécessaire rattrapage, prévu par le protocole du 6 novembre dernier.

*Quid* de la question du revenu de solidarité active (RSA) ? Va-t-on vers un effacement de la dette de Saint-Martin et la renationalisation promise par le chef de l'État ?

Enfin, le dispositif de chômage partiel sera-t-il de nouveau prolongé quand vous constaterez que l'activité sur l'île ne pourra pas reprendre cette saison ?

**Mme Sarah El Haïry.** La note d'analyse de l'exécution budgétaire 2017 rappelle que l'exercice 2017 a été marqué par des crises de grande ampleur qui ont fortement affecté la gestion du programme 123 *Conditions de vie outre-mer* : événements sociaux en Guyane, puis deux ouragans dévastateurs, Irma et Maria, qui ont nécessité de débloquer des crédits non budgétés.

À l'heure actuelle, une crise sanitaire majeure liée à l'utilisation de chlordécone secoue les Antilles et aggrave les difficultés. Cette situation devra nécessairement être prise en compte. En effet, les plans de l'article 7 de la loi du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer prévoient une stratégie de convergence de long terme sur ces territoires. Ces plans doivent fixer les principales orientations pour y parvenir, notamment en matière de santé et d'accès aux soins.

Avez-vous des informations sur cette question et une estimation des crédits qui permettraient de faire face à cette crise sanitaire – les crédits de la mission *Outre-mer* étant les principaux concernés ? Une indemnisation est-elle envisagée ? Elle viendrait en effet grever le budget de la mission *Outre-mer* pour les prochaines années.

**Mme Maina Sage.** Je salue l'initiative du Printemps de l'évaluation qui permet enfin de débattre mission par mission de l'exécution des budgets des années précédentes, en toute transparence. Nous avons évoqué ce sujet lors d'une réunion de l'intergroupe outre-mer car le suivi de l'exécution des crédits pour l'outre-mer est une affaire complexe, la mission ne les regroupant pas tous.

Vous avez pris l'initiative d'un suivi en ligne de ces crédits, mais ne serait-il pas plus pertinent de pouvoir suivre précisément la mise en œuvre de l'ensemble des moyens déployés dans nos territoires, en distinguant les moyens déployés par l'État dans le cadre de ses propres compétences et les moyens mis en œuvre pour soutenir les compétences locales. Il conviendrait par ailleurs de bien distinguer DOM et COM, les collectivités de l'article 74 – dont je suis issue – exerçant des compétences en leur nom propre, ce qui appelle des méthodes d'évaluation différentes.

Pour ce qui est de l'exercice 2017, l'exécution est globalement plutôt stable et reflète l'effort de l'État. Par ailleurs, les urgences ont été gérées : celles de Guyane et de Mayotte étaient attendues, Irma l'était moins...

Le projet de loi de finances 2017 a été très important pour la Polynésie car il nous a permis de créer le mécanisme équivalent au fonds vert pour le climat dont nous avons débattu ensemble pour 2018. Dans ce cadre, 35 millions d'euros ont été affectés à la Nouvelle-Calédonie et 12 millions d'euros à la Polynésie. Cela démontre tout l'intérêt de ce dispositif, que vous avez souhaité étendre à l'ensemble des territoires.

À l'inverse, la défiscalisation, prolongée jusqu'en 2025, constitue un point faible. Alors que le législateur a autorisé la prorogation de ce dispositif dans le cadre du PLF 2017, dans les faits, des blocages très forts nous empêchent d'y accéder. Certes, vous réfléchissez à la mise en place de nouveaux outils, mais il conviendrait surtout de faire en sorte que ceux dont nous disposons déjà soient bien déployés sur les territoires...

**M. Jean-Hugues Ratenon.** Nous examinons les dépenses et recettes du budget de la mission *Outre-mer* en 2017 pour en dresser le bilan budgétaire. Cet exercice prend la forme d'un rapport de 150 pages de données, de tableaux et de graphiques. Nous discutons certes de chiffres et d'objectifs de dépenses – je ne mets pas en cause la nécessité de cette analyse comptable –, mais sans jamais nous arrêter sur les conséquences réelles de la politique menée.

Ce budget est particulier, exécuté pour partie à la fin du mandat du président Hollande et pour partie au cours des premiers mois du président Macron. Dans ce contexte, vous avez trouvé une explication simple à toutes les questions : si cela ne va pas, c'est la faute du gouvernement précédent ! Depuis des mois, on nous sert ce discours. Il passe de moins en moins bien outre-mer...

Si nous vous écoutons, madame la ministre, tout va plus ou moins bien ; l'exécution du budget est conforme aux prévisions ; l'écart est si faible qu'il est négligeable ; mieux, les crédits auraient augmenté. J'admire vos capacités de persuasion, mais quelle est la réalité outre-mer ?

La mission budgétaire comporte deux programmes : *Conditions de vie outre-mer* et *Emploi outre-mer*. Les conditions de vie outre-mer se sont-elles améliorées ? Pour la population, la réponse est clairement négative : distribution de l'eau potable défaillante, logements insalubres, téléphonie et internet qui dysfonctionnent, cherté de la vie, problèmes d'alimentation.

Quant aux emplois, des dizaines de milliers d'ultramarins en cherchent. Beaucoup d'autres travaillent pour un salaire insuffisant. Notre débat d'experts n'aidera pas la population qui attend toujours une véritable amélioration de ses conditions de vie.

L'exercice 2018 n'a pas permis de mieux prendre en compte nos spécificités et nos retards : remise en cause de l'allocation logement d'accès à la propriété, suppression des emplois aidés, difficultés grandissantes de nos petites entreprises – qui représentent plus de 95 % du tissu économique – notamment à cause des charges élevées et de l'instabilité de l'activité. La population est inquiète, madame la ministre !

**M. Serge Letchimy.** Madame la ministre, votre ambition est louable et très intéressante, mais vous êtes budgétairement et techniquement corsetée : vous dépendez de nombreux ministères et n'avez pas de marge de manœuvre.

Pour développer un projet, il ne suffit pas de mettre en place un écosystème, mais d'entrer dans un processus de projet qui interpelle, et qui suppose des ressources financières. Certes, le document budgétaire transversal permet de mieux comprendre comment se répartissent les 22,5 milliards d'euros de budgets de l'outre-mer, en plus des 2 milliards que vous gérez. Ce qui fait au total 24,5 milliards d'euros, mais vous n'avez ni le poids, ni l'autorité, ni la lisibilité pour réellement piloter le changement de modèle économique pour lequel vous plaidez...

Le Président Macron a indiqué que la France ne serait pas ce qu'elle est sans l'outre-mer. Ce sont de belles paroles mais qu'y a-t-il derrière ? Rien... En tout cas rien d'exceptionnel. Le financement du développement endogène de chaque région devrait être corrélé à sa contribution à l'effort maritime, écologique et en biodiversité de notre pays. On ne peut pas dire que les outre-mer concentrent une richesse maritime et écologique considérable – la valeur écologique va bientôt supplanter celle de l'or ou du diamant – et ne disposer d'aucune marge de manœuvre en retour ! Demandez à bénéficier d'un financement exceptionnel en rapport, vous pourrez mener vos projets à bien !

**Mme Cendra Motin.** Même si je suis la seule ici à ne pas représenter les outre-mer, je me suis intéressée de près à cette mission et notamment à la dette sociale de 25 millions d'euros due à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS). Dans sa note d'exécution budgétaire, la Cour des comptes évoque même un risque de 44 millions d'euros pour 2018. Cette dette envers les organismes de Sécurité sociale contrevient au principe de l'annualité budgétaire. Elle est liée aux exonérations de cotisations salariales de certaines entreprises, qui pourtant ne semblent pas porter leurs fruits, puisque le taux d'emploi salarié n'y est pas plus élevé que dans celles qui ne bénéficient pas de l'exonération. En conséquence, vous êtes-vous interrogés sur ces exonérations ou votre analyse est-elle différente de celle de la Cour des comptes ?

Par ailleurs, comment envisagez-vous d'apurer cette dette ?

Avez-vous pu tirer des enseignements des événements de Guyane pour répondre aux problématiques sociales violentes – ou ressenties comme telles par ceux qui ne connaissent pas forcément bien les outre-mer – qui se posent à Mayotte ?

**M. Jean-Philippe Nilor.** J'insiste et j'y reviens : comment justifier que le programme 123 ait été sacrifié à cause des événements de Guyane et des cyclones qui ont ravagé nos territoires ? Je vous demande de me répondre en votre âme et conscience et vous sais adepte de la sincérité : si cette crise avait touché une région métropolitaine – Bretagne, PACA, Languedoc –, la solidarité nationale n'aurait-elle pas pris le relais, au lieu de ponctionner dans les fonds spécifiquement destinés à ces territoires ?

Les conséquences de ce choix sont gravissimes : le logement est moins financé outre-mer ; le Plan logement outre-mer peine à donner des résultats concrets ; le secteur du BTP coule à pic ; des licenciements sont en cours et d'autres à venir, au risque d'accélérer le processus de fuite des neurones que nous dénonçons : la Martinique perd 4 000 jeunes par an.

Une telle situation exige plus que de l'ambition : l'ambition, c'est bien, mais avec des moyens, c'est mieux !

**Mme Maina Sage.** Madame la ministre, je voulais également vous interroger sur la gestion active des crédits. La Polynésie a beaucoup souffert des décalages entre autorisations d'engagement et crédits de paiement. Les reports de crédits m'inquiètent beaucoup : ils représentent plus de 1 milliard d'euros pour l'ensemble des crédits d'investissement outre-mer et un tiers de notre budget global. Quelles solutions permettraient de résorber ces retards qui obèrent notre capacité d'investissement ? Sans ces crédits, nos opérations ne peuvent pas démarrer. Nos entreprises ont certes besoin de transparence, mais aussi de visibilité. Nos collectivités et nos communes sont dans la même situation. Je vous alerte sur ces reports intempestifs et ces glissements de CP. Ne pourrait-on se donner une à trois années pour les résorber, par le biais par exemple d'un plan pluriannuel d'investissement exceptionnel dédié aux outre-mer ?

**M. Olivier Serva.** J'ai été mandaté par Mme la députée Ramlati Ali et M. le député Mansour Kamardine, retenus à Mayotte, pour vous poser leurs questions.

Mme Ramlati Ali souhaite savoir quelle prise en charge financière peut être envisagée pour le transfert direct des malades, de Mayotte vers la métropole. À l'heure actuelle, Mayotte ne dispose pas d'autonomie de décision concernant les évacuations sanitaires. La Réunion décide donc du transfert – ou non – du patient de Mayotte à La Réunion ou de La Réunion vers la métropole. Mayotte demande la levée de cette tutelle de La Réunion, afin de pouvoir décider du transfert direct vers la métropole, ce qui entraîne des coûts plus élevés.

Dans ce contexte, comment instaurer une obligation de service public pour la compagnie aérienne Air Austral ? Actuellement, elle décide seule de son calendrier et peut par exemple refuser les évacuations sanitaires opérées en semaine, hors week-ends et vacances.

M. Mansour Kamardine souhaiterait quant à lui obtenir transmission du détail de l'exécution des données transversales du jaune budgétaire 2017, territoire d'outre-mer par territoire d'outre-mer et titre de mission par titre de mission.

Pour ma part, madame la ministre, je vous remercie grandement pour la clarté de vos réponses et pour votre engagement. Je suis plus particulièrement satisfait sur deux points : j'ai bien ressenti votre inclination pour l'instauration d'un fonds de garantie permettant aux très petites, petites et moyennes entreprises (TPE-PME) locales d'être réglées dans les délais légaux lorsqu'elles travaillent avec des administrations d'État, des collectivités territoriales ou des hôpitaux. Nous y travaillons avec votre cabinet et d'autres députés depuis quelque temps. C'est fondamental. Je vous confirme mon entière disponibilité pour vous aider à finaliser ce mécanisme.

Je suis également satisfait que vous souhaitiez la poursuite de la défiscalisation jusqu'à la fin de la mandature – éventuellement jusqu'en 2025. Le crédit d'impôt, plus vertueux que la défiscalisation, ne prendra son plein effet que si un dispositif de préfinancement de l'investissement est mis en place et permet de s'assurer que la transition se fasse correctement, dans l'intérêt des petites entreprises. Si ce n'était pas le cas, les deux dispositifs coexisteraient. M. le député Letchimy avait pris cette précaution il y a quelques années. Je me félicite donc de votre réponse très claire et très engagée sur ce sujet.

**Mme Annick Girardin, ministre des outre-mer.** Si je ne peux répondre à toutes les questions dans le délai imparti, certains d'entre vous auront peut-être des réponses écrites.

La reconstruction de Saint-Martin est une priorité pour le ministère. Je suis allée constater immédiatement l'ampleur des dégâts. Nous avons nommé un délégué interministériel. Nous avons fait plusieurs réunions interministérielles, afin de faire régulièrement le point avec les élus de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy.

Les assureurs ont mis un peu de temps à réagir, mais ils sont désormais entrés dans le jeu : 90 % des dossiers ont été réglés ; 78 % des dossiers sont clos ; 221 millions d'euros ont été versés par les assurances.

Le travail avec la collectivité est fondamental pour aboutir à la reconstruction du territoire. Nous devons l'accompagner. Le Gouvernement est entièrement mobilisé : 65 millions d'euros ont été versés au titre de la gestion de crise ; 80 millions d'euros en dépenses indirectes ; 46 millions d'euros au titre du fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE) ; 15 millions d'euros pour les constructions scolaires ; 100 % de l'aide exceptionnelle de l'Union européenne a été versée.

Cela étant, vous avez raison, la nouvelle saison cyclonique arrive et tout le monde n'a malheureusement pas un toit sur la tête. Je tente de faire en sorte que nous avancions plus vite, avec différents dispositifs, mais il faut reconnaître qu'au cours des premiers mois après la crise, le territoire a refusé que des entreprises de l'extérieur viennent aider à la reconstruction. Il a fallu gérer la pagaille et recoordonner les services de l'État avec ceux des collectivités. Cela a pris un peu de temps. Nous ne sommes pas complètement certains qu'au 1<sup>er</sup> juillet, l'île sera entièrement nettoyée – pour éviter tout risque en cas de nouveau cyclone – et que chacun aura un toit sur la tête...

Vous m'avez interrogé sur le RSA : la reprise du RSA à Saint-Martin n'est pas à l'ordre du jour, même si la demande a bien été enregistrée. Seule la Guyane a pour le moment bénéficié de cette recentralisation. Il en est aussi question à Mayotte.

S'il faut prolonger le chômage partiel, nous le prolongerons : nous nous adapterons totalement aux besoins du territoire.

Je ne suis pas d'accord avec vous, monsieur Nilor : la solidarité a bien joué après le passage d'Irma, et c'est normal. Les crédits ont bien été pris en partie sur ceux du ministère de l'outre-mer, mais en contrepartie, nous avons bénéficié de la totalité du dégel de nos crédits et nous n'avons subi aucune annulation de crédits. Contrairement aux autres ministères, du fait des événements exceptionnels outre-mer, nous n'avons pas participé à l'effort logique de redressement de notre dette nationale. Cela équivaut à 300 millions d'euros de solidarité nationale – que le ministère des outre-mer a conservés afin de répondre à ces événements, puisqu'il ne s'est vu prélever que de 15 millions d'euros. Il est important de le rappeler.

Pour ce qui est du chlordécone, nous savons depuis longtemps que les conséquences de l'utilisation de ce pesticide se feront sentir pendant plusieurs dizaines d'années : nous n'avons pas attendu les articles parus aujourd'hui dans la presse pour en prendre conscience, et plusieurs plans chlordécone ont déjà été mis en place. J'ai souhaité que le problème soit examiné au plus haut niveau, par les ministres eux-mêmes, et qu'on relance les études qui n'avaient pas été menées à terme. Il faut également faire preuve de la plus grande

transparence quant à la cartographie des zones qui ont été polluées, et continuer à lutter contre les circuits informels, qui comportent toujours plus de risques.

Ce dossier montre bien à quel point le politique est susceptible de céder face aux lobbys – ce fut le cas hier, mais je crains que ce ne le soit encore aujourd’hui – et, si ce constat vient trop tard pour la Martinique et la Guadeloupe, j’espère que nous saurons retenir la leçon pour l’avenir. Pour ma part, j’ai résolument fait le choix de la transparence, et c’est dans cet esprit que j’envisage le renforcement à venir du plan chlordécone, impliquant que nous recherchions la mise en œuvre de fonds européen pour le financement des programmes de recherche : l’État doit assumer ses engagements, et j’y veillerai.

C’est un fait, je ne pilote pas la totalité des crédits consacrés à l’outre-mer. Je pense que ce ne sera jamais le cas, et je plaide d’ailleurs pour que les décisions prises au sujet des outre-mer le soient de plus en plus dans le cadre du droit commun. Si le ministère des outre-mer récupérait la totalité des crédits alloués aux outre-mer ne manquerait pas d’inciter les autres ministres à se désengager des outre-mer ; or chacun d’entre eux doit s’impliquer outre-mer, chacun doit faire en sorte que le droit commun soit applicable outre-mer comme sur le reste du territoire national. Le ministère des outre-mer ne doit intervenir qu’au titre de la différenciation, de l’exception, des difficultés spécifiques à prendre en compte pour l’accompagnement des territoires concernés.

L’« équivalent fonds vert » était une excellente initiative. Fin 2017, suite à l’annonce de sa non-reconduction, je me suis interrogée sur la possibilité de créer un nouveau fonds que le ministère de l’outre-mer ne serait pas le seul à financer, mais auquel les autres ministères participeraient également. Après un débat au Parlement, ce nouveau fonds vert, désormais étendu à la totalité des territoires d’outre-mer, a été mis en place. En 2017, alors qu’il ne concernait encore que les territoires ultramarins du Pacifique, il avait permis de financer 17 projets pour un montant total d’environ 60 millions d’euros. En 2018, l’enveloppe du ministère des outre-mer consacrée au nouveau fonds vert s’élève à 21 millions d’euros, mais j’ai bon espoir que les assises des outre-mer, qui touchent à leur fin, soient l’occasion de mettre au point un outil plus performant au service de tous les territoires d’outre-mer, qui permette à la fois l’adaptation au dérèglement climatique et la lutte contre la pollution, tout en répondant à nos besoins.

J’ai cependant la conviction que nous allons devoir mettre au point un autre outil, doté de moyens allant au-delà des crédits du ministère des outre-mer, pour gérer les crises climatiques dans les territoires d’outre-mer. L’année 2017, qui a été caractérisée par un épisode cyclonique exceptionnel, nous a démontré la nécessité d’avancer sur ce point, et j’espère que nous allons y parvenir : c’est un projet que je porte et que j’espère voir aboutir rapidement.

Dans le prolongement de la loi de programmation relative à l’égalité réelle outre-mer, les contrats de convergence qui vont être négociés avec chaque territoire seront assortis d’indicateurs de développement. Dans ce cadre, je souhaite que les outre-mer ne se contentent pas de se comparer à la moyenne nationale, mais qu’ils définissent leurs ambitions par rapport aux dix-sept objectifs de développement durable – nous avons commencé à travailler sur ce sujet, et aurons encore l’occasion de le faire dans le cadre des assises des outre-mer – qui permettent de voir le monde de demain par le prisme de l’excellence. Bien sûr, les contrats de convergence vont reprendre un certain nombre d’instruments déjà existants, tels que les contrats État-région – qui seront revus à mi-parcours. Cependant, pour transformer en profondeur les territoires, nous devons être en mesure d’apporter des

financements complémentaires : la convergence ne peut constituer un objectif réaliste si nous ne disposons pas d'un budget plus important.

Comme vous tous, j'ai une ambition pour l'outre-mer : je m'efforce de m'en donner les moyens en m'employant, tout comme vous, constamment à convaincre les autres membres du Gouvernement que l'outre-mer doit constituer une priorité parce que ses territoires ont beaucoup de retard. J'y parviens régulièrement, même quand il s'agit du ministère des finances – je vous donne rendez-vous aux assises des outre-mer, ainsi que dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2019, afin de vous le montrer. En tout état de cause, je ne pense pas que l'on puisse considérer que l'année 2017 a été catastrophique par rapport aux années précédentes : les moyens du ministère des outre-mer ont toujours été maintenus.

Madame la présidente, vous avez évoqué l'exercice du PLF 2017. C'est vrai, nous avons dû jouer sur le périmètre pour ne pas annoncer une baisse des crédits : dès mon entrée en fonction, j'ai dit que le budget de mon ministère n'était que très légèrement en hausse à périmètre constant, et je me souviens du scepticisme qui prévalait alors au sein de cette commission. Je remercie M. Serva de m'avoir permis de faire la lumière sur cette question, qui se trouve désormais derrière nous – je ne dis pas cela pour imputer à d'autres gouvernements la responsabilité de ce qui s'est passé, puisque j'en faisais partie, mais bien pour souligner l'importance d'opter pour la transparence la plus totale. J'accepte toutes les critiques mais, pour engager un dialogue constructif, nous devons commencer par nous référer aux mêmes chiffres.

Pour ce qui est des exonérations de charges sociales au profit des entreprises et du coût du travail en outre-mer, au sujet desquels je conduis actuellement une réforme, je rappelle qu'il existe huit dispositifs qui cohabitent, et qu'il serait souhaitable de simplifier et de réduire. En comptant à la fois le CICE et les exonérations, ce sont 1,7 milliard d'euros qui vont tous les ans aux territoires d'outre-mer. Sans qu'il soit question d'abandonner qui que ce soit, il apparaît aujourd'hui nécessaire d'établir des priorités afin de renforcer la lutte contre les handicaps qui touchent certains territoires. Pour cela, nous avons besoin de plus d'indicateurs, afin d'être en mesure d'évaluer, mieux que nous ne le faisons actuellement, l'ensemble des dispositifs en place. Sur ce point, ne disposant pas du temps nécessaire pour vous répondre immédiatement, monsieur le rapporteur général, je vous ferai parvenir un document écrit.

La question bancaire revêt une grande importance dans les territoires d'outre-mer : l'absence de prise de risques par les banques y constitue un réel problème à laquelle j'aurai à cœur de répondre dans le cadre des assises des outre-mer, en faisant appel à ces autres partenaires que sont Bpifrance, la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et l'Agence française de développement (AFD).

Faute de temps, je vous répondrai par écrit au sujet de Mayotte, et me contenterai aujourd'hui de vous dire que je fais le même constat pour ce territoire et pour la Guyane : si nous ne mettons pas tout en œuvre pour rattraper, au cours de ce quinquennat, les retards structurels qui s'y sont accumulés, nous en paierons le prix tôt ou tard en étant contraints d'intervenir sous pression, dans l'urgence provoquée par les crises qui ne manqueront pas de survenir. L'un des messages véhiculés par les assises consiste à dire que nous devons désormais agir autrement. Évidemment, je n'ai pas de baguette magique, et je ne vais pas régler tous les problèmes en une année, ni même en un quinquennat – personne ne pourrait le

faire –, mais nous devons mettre en œuvre tous les moyens nécessaires pour atteindre nos objectifs d'ici à 2025, dans le cadre des contrats de convergence qui porteront cette ambition.

Nous devons nous attaquer à tous les dossiers un par un, sans jouer les autruches – ça tombe bien, je ne sais pas le faire ! – mais au contraire en affrontant toutes les difficultés. Pour ce qui est de la méthode, j'ai souhaité qu'au sujet de Mayotte on prenne le temps de la concertation, que les ministres dialoguent, se mettent d'accord et se coordonnent plutôt que de faire d'emblée des promesses qui ne seraient peut-être pas tenues : en procédant de la sorte, tout ce qui sera annoncé sera effectivement mis en œuvre.

Je reconnais que certaines mesures étaient effectivement prévues de longues date, qu'elles auraient été prises indépendamment de la crise des outre-mer et qu'elles ne constituent donc pas des « plus » destinés à y répondre. Cependant, la situation à laquelle nous devons faire face nous a également conduits à réagir en mettant en place des financements supplémentaires, ou en intervenant plus tôt que prévu.

**Mme Marie-Christine Dalloz, présidente.** Madame la ministre, nous vous remercions.

\*

\*      \*

Membres présents ou excusés  
**Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire**

Réunion du mercredi 6 juin 2018 à 16 heures 30

*Présents.* - M. Saïd Ahamada, Mme Marie-Christine Dalloz, Mme Sarah El Haïry, M. Joël Giraud, Mme Cendra Motin, M. Olivier Serva

*Excusés.* - M. Julien Aubert, M. Jean-Louis Bourlanges, M. Marc Le Fur, Mme Valérie Rabault, M. Éric Woerth

*Assistaient également à la réunion.* - M. Sylvain Brial, M. Moetai Brotherson, M. Pierre Cordier, M. Fabien Di Filippo, Mme Claire Guion-Firmin, M. Hubert Julien-Laferrière, M. Serge Letchimy, M. Max Mathiasin, M. Jean-Philippe Nilor, M. Jean-Hugues Ratenon, Mme Maina Sage

