

N° 3399

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2020.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2021** (n° 3360),

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN,

Rapporteur général

Député

---

ANNEXE N° 31

OUTRE-MER

Rapporteur spécial : M. OLIVIER SERVA

Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>PRINCIPALES ANALYSES DU RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	5
<b>DONNÉES CLÉS</b> .....	7
<b>INTRODUCTION</b> .....	9
<b>I. UNE HAUSSE SENSIBLE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 138 <i>EMPLOI OUTRE-MER</i></b> .....	10
<b>A. LA HAUSSE DES CRÉDITS DU SOUTIEN AUX ENTREPRISES, PRINCIPAL PILIER DE LA POLITIQUE EN FAVEUR DE L'ÉCONOMIE ULTRAMARINE</b> .....	10
1. Les exonérations de cotisation, un outil efficace de la politique à destination des outre-mer.....	11
2. Une politique à intensifier.....	12
a. Un montant en forte hausse.....	12
b. Un montant tributaire des prévisions de l'ACOSS et des incertitudes liées à la crise sanitaire.....	12
c. Exonérations et aides aux entreprises : une politique à intensifier.....	12
<b>B. UNE ACTION 02 <i>AIDE À L'INSERTION ET À LA QUALIFICATION PROFESSIONNELLE</i> AFFECTÉE PAR LA CRISE SANITAIRE</b> .....	13
1. Le service militaire adapté : une trajectoire de performance entravée mais un encadrement renforcé.....	14
2. Un nécessaire renforcement des moyens de LADOM.....	14
<b>C. UNE ACTION 03 <i>PILOTAGE DES POLITIQUES DES OUTRE-MER À RENFORCER</i></b> .....	15
1. Une direction générale aux moyens insuffisants ?.....	15
2. La délégation interministérielle pour l'égalité des chances des Français d'outre-mer et la visibilité des outre-mer.....	16
<b>D. UNE PALETTE D'OUTILS DE FINANCEMENT DE L'ÉCONOMIE SUSCEPTIBLE D'ÊTRE COMPLÉTÉE</b> .....	17

<b>II. UNE HAUSSE MODÉRÉE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 123 CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER.....</b>	18
A. UNE LIGNE BUDGÉTAIRE UNIQUE RENFORCÉE.....	19
B. UN ENGAGEMENT RENFORCÉ AUX CÔTÉS DES COLLECTIVITÉS.....	21
C. LE FINANCEMENT DE MESURES NOUVELLES EN MATIÈRE DE CONTINUITÉ TERRITORIALE PAR UNE RÉDUCTION DES CRÉDITS DE L'APPUI AUX FINANCEMENTS BANCAIRES.....	22
1. La question récurrente de la continuité funéraire .....	22
2. L'absence d'aide à la continuité entrepreneuriale .....	23
D. UNE STABILITÉ DES AUTRES ACTIONS DU PROGRAMME .....	24
<b>III. L'OUTIL FISCAL .....</b>	24
A. DES DÉPENSES FISCALES TOUJOURS SUPÉRIEURES AUX CRÉDITS BUDGÉTAIRES .....	24
1. Dépenses fiscales rattachées au programme 138 <i>Emploi outre-mer</i> .....	24
2. Dépenses fiscales rattachées au programme 123 <i>Conditions de vie outre-mer</i> .....	25
B. LES PROPOSITIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL .....	25
1. Les fonds d'investissement de proximité en outre-mer .....	25
2. Vers une correction des effets pervers de la baisse de l'impôt sur les sociétés ? ...	26
3. La prorogation de la réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements réalisés dans les DOM et les COM .....	26
4. La prise en compte de la problématique du nautisme.....	27
<b>IV. LE PLAN DE RELANCE.....</b>	27
A. LES MESURES DU PLAN DE RELANCE À DESTINATION DES OUTRE- MÉR.....	27
1. Des crédits de la mission <i>Plan de relance</i> destinés à l'outre-mer .....	28
2. Les crédits du plan de relance inscrits dans les autres missions .....	28
B. LE PILOTAGE DES MESURES À DESTINATION DES OUTRE-MÉR.....	28
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	31
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	33

L'article 49 de la loi organique du 1er août 2001 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 au rapporteur spécial

## PRINCIPALES ANALYSES DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Le projet de loi de finances pour 2021 se caractérise par une augmentation sensible du montant des crédits de la mission *Outre-mer*, qui atteint 2 680 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit une progression 6,4 %, et de 2 435 euros en crédits de paiement, soit une progression de 2,6 %.

Cette hausse s'explique essentiellement par celle du montant de la compensation des exonérations spécifiques aux outre-mer, premier poste budgétaire du programme 138 *Emploi outre-mer* et de la mission. Quoiqu'il soit trop tôt pour dresser un bilan de la réforme intervenue en loi de financement de la sécurité sociale pour 2019, le doublement du taux de croissance de l'emploi en 2019 invite à intensifier cette politique. La palette des dispositifs en faveur des entreprises ultramarines pourrait en outre être complétée par un fonds de dotation susceptible en faveur de celles qui souhaiteraient s'implanter dans l'hexagone.

En matière d'insertion et d'aide à la qualification professionnelle, le renforcement de l'encadrement du service militaire adapté conforte celui-ci, à l'heure où, tout en affectant ses performances, la crise le rend plus nécessaire que jamais. En revanche, il conviendrait d'accorder une attention particulière aux ressources humaines de l'Agence des outre-mer pour la mobilité, dont certains postes permanents sont occupés par salariés en contrats précaires ou en contrats d'intérim. De même, les moyens de la délégation interministérielle pour l'égalité des chances des Français d'outre-mer et la visibilité des outre-mer mériteraient d'être renforcés afin qu'elle puisse jouer pleinement son rôle.

Le programme 123 *Conditions de vie outre-mer* connaît une baisse de ses crédits de paiement qui s'explique par le travail d'identification du rythme de facturation des partenaires et donc d'écoulement des crédits de paiement au cours des cinq dernières années, travail mené par la direction générale des outre-mer et la direction du budget. La hausse des autorisations d'engagement n'en permet pas moins des adaptations bienvenues des dispositifs de la continuité territoriale, quoiqu'il faille encore aller plus loin, l'engagement de la totalité des projets portés par les contrats de convergence et de transformation et la construction d'établissements scolaires à Mayotte et Wallis-et-Futuna.

Le ministère des outre-mer indique en outre que 1,5 milliard d'euros, sur les 100 milliards d'euros du plan de relance, sera consacré en 2021 et 2022 aux outre-mer. Il conviendra d'être attentif à sa déclinaison territoriale et à son déploiement effectif.



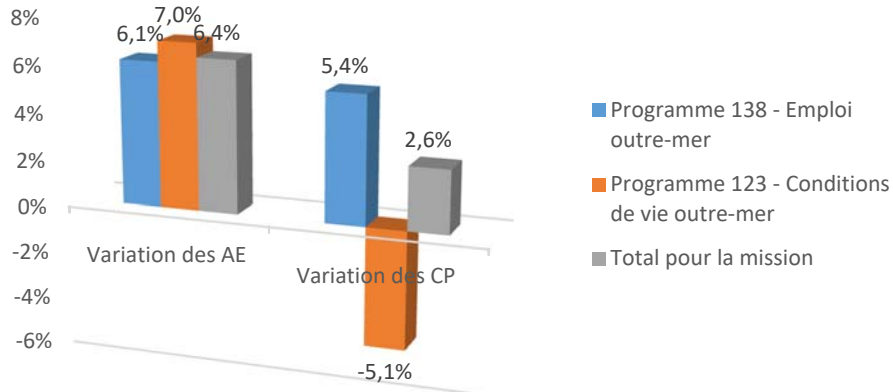
## DONNÉES CLÉS

### ÉVOLUTION EN 2021 DES CRÉDITS DE LA MISSION PAR RAPPORT À 2020

*(en millions d'euros)*

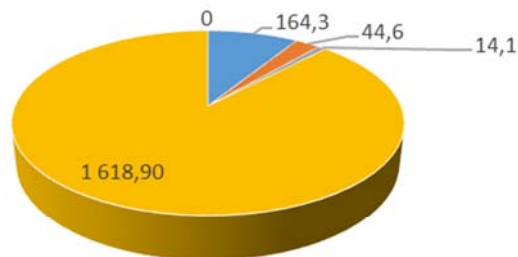
Programmes	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2020	PLF 2021	Évolution (en %)	LFI 2020	PLF 2021	Évolution (en %)
Emploi outre-mer	1 744,3	1 851,2	+ 6,1 %	1 747,6	1 841,7	+ 5,4 %
Conditions de vie outre-mer	774,6	828,8	+ 7,0 %	624,9	593,3	- 5,1 %
<b>Totaux</b>	<b>2 518,9</b>	<b>2 680,0</b>	<b>+ 6,4 %</b>	<b>2 372,5</b>	<b>2 435,0</b>	<b>+ 2,6 %</b>

#### Évolution des autorisations d'engagement et des crédits de paiement de la LFI2020 au PLF2021



#### Répartition des crédits de paiement par titre

*(en millions d'euros)*



- Titre 2 - Dépenses de personnel
- Titre 3 - Dépenses de fonctionnement
- Titre 5 - Dépenses d'investissement
- Titre 6 - Dépenses d'intervention
- Titre 7 - Dépenses d'opérations financières





## INTRODUCTION

La mission *Outre-mer* du budget général de l'État est composée de deux programmes :

– le programme 138 *Emploi outre-mer* finance essentiellement le dispositif d'allègement et d'exonération de cotisations de sécurité sociale dont bénéficient les entreprises et les travailleurs indépendants ultramarins, mais il porte également des crédits d'aide à l'insertion et à la qualification professionnelle, des crédits dédiés au financement de l'économie et les moyens de fonctionnement du ministère des outre-mer ;

– le programme 123 *Conditions de vie Outre-mer*, dont la principale ligne est l'action *Logement*, dite ligne budgétaire unique, finance pour sa part des dépenses d'intervention visant au développement des territoires ultramarins, dans un contexte marqué par des besoins en équipements structurants et une situation financière dégradée de certaines collectivités.

D'importantes réformes fiscales avaient donné lieu, en loi de finances initiale pour 2019, à la budgétisation de certaines recettes. La loi de finances initiale (LFI) 2020 se signalait pour sa part par des mesures de transfert et de périmètre d'un montant non négligeable, et une diminution nette des crédits de paiement. Au contraire, le projet de loi de finances (PLF) pour l'année 2021 marque une augmentation sensible du montant des crédits de la mission *Outre-mer*, qui atteint 2 680 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE), en hausse de 161,1 millions d'euros, soit une progression 6,4 %, et de 2 435 euros en crédits de paiement (CP), en hausse de 62,5 millions d'euros, soit une progression de 2,6 %.

Rappelons cependant que l'action de l'État à destination des outre-mer ne se limite pas à la mission *Outre-mer* ni aux crédits budgétaires. La politique transversale de l'État, au sens du document de politique transversale annexé au PLF, est portée par 94 programmes relevant de 31 missions, auxquels s'ajoutent des prélèvements sur recettes (PSR). Le montant total des contributions budgétaires qui ont été communiquées par les responsables de programme s'élève à 19,57 milliards d'euros en AE et 19,23 milliards d'euros en CP. 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.

La création d'une mission *Plan de relance* invite en outre à accorder une attention particulière à la déclinaison dudit plan dans les outre-mer.

## I. UNE HAUSSE SENSIBLE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 138 *EMPLOI OUTRE-MER*

Les crédits du programme 138 *Emploi outre-mer* connaissent une hausse sensible de 106,9 millions d'euros en AE, pour atteindre un montant de 1 851,2 millions d'euros, soit une progression de 6,1 %, et de 94,1 millions d'euros en CP, pour atteindre un montant de 1 841,7 millions d'euros, soit une progression de 5,4 %.

Cette progression s'explique essentiellement par l'effet de la hausse du montant de la compensation des exonérations spécifiques aux outre-mer, premier poste budgétaire du programme et de la mission. Les autres actions financées par le programme n'en sont pas moins des outils importants de la politique de l'État à destination des outre-mer.

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 138 *EMPLOI OUTRE-MER*

(en millions d'euros)

	AE			CP		
	LFI2020	PLF2021	Variation	LFI2020	PLF2021	Variation
<b>1 - Soutien aux entreprises</b>	1 468,1	1 565,1	6,6 %	1 468,1	1 565,1	6,6 %
<b>2 - Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle</b>	249,9	259,6	3,9 %	254,4	251,5	- 1,1 %
<b>3 - Pilotage des politiques outre-mer</b>	2,1	2,1	0,0 %	2,1	2,1	0,0 %
<b>4 - Financement de l'économie</b>	24,3	24,3	0,0 %	23	23	0,0 %
<b>Programme 138 - Emploi outre-mer</b>	<b>1 744,3</b>	<b>1 851,2</b>	<b>6,1 %</b>	<b>1 747,6</b>	<b>1 841,7</b>	<b>5,4 %</b>

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

### A. LA HAUSSE DES CRÉDITS DU SOUTIEN AUX ENTREPRISES, PRINCIPAL PILIER DE LA POLITIQUE EN FAVEUR DE L'ÉCONOMIE ULTRAMARINE

Le montant des crédits destinés à la compensation des exonérations, porté par l'action 01 *Soutien aux entreprises*, est satisfaisant. Il convient cependant, s'agissant d'une dépense de guichet, de ne pas négliger le fait que le montant inscrit en loi de finances ne présente qu'un caractère indicatif.

## 1. Les exonérations de cotisation, un outil efficace de la politique à destination des outre-mer

Les allègements et exonérations de cotisations de sécurité sociale dont bénéficient les entreprises et les travailleurs indépendants ultramarins ont connu une importante réforme en 2019 et des ajustements en 2020 <sup>(1)</sup>. Le dispositif existant prend en compte la suppression du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) au 1<sup>er</sup> janvier 2019 et sa compensation par un renforcement des exonérations de charges patronales. À ce titre, les exonérations applicables en outre-mer, dites « LODEOM », en référence à la loi pour le développement économique des outre-mer <sup>(2)</sup>, bénéficient d'une assiette élargie, à l'instar du dispositif de droit commun.

Par ailleurs, le dispositif est rationalisé et recentré autour des niveaux proches du SMIC. Au niveau du SMIC, les charges patronales sont nulles. Le dispositif est ensuite modulé selon les trois régimes d'exonérations définis pour les outre-mer : un barème dit « de compétitivité » ; un barème dit « de compétitivité renforcée » ; un barème dit « innovation et croissance ». Le dispositif existant antérieurement a été maintenu dans les collectivités de Saint-Martin et Saint-Barthélemy qui, du fait de leur autonomie fiscale, ne bénéficiaient pas du CICE.

Le dispositif d'exonérations de cotisations sociales qui s'applique aux travailleurs indépendants a pour sa part été réformé dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017. Des seuils de revenus définis par référence au plafond annuel de sécurité sociale (PASS) déterminent la dégressivité et la sortie du dispositif, tout en maintenant son équilibre général. En outre, le financement de la compensation des exonérations forfaitaires accordées aux particuliers employeurs de personnel de maison en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à Mayotte et à La Réunion est également assuré par l'action 01 *Soutien aux entreprises* du programme 138 *Emploi outre-mer*.

**En fin d'année 2019, les effectifs salariés des entreprises ultramarines augmentent de 4,6 % sur un an, avec la création de 15 276 emplois.** Ces créations sont principalement le fait d'entreprises de moins de 11 salariés, quel que soit le type de régime d'exonération dont elles bénéficient. La progression des effectifs est ainsi de 16,5 % pour les entreprises de moins de 11 salariés soumises au régime dit de compétitivité, de 17,6 % pour celles soumises au régime dit de compétitivité, et de 14,2 % pour celles soumises au régime dit d'innovation. **Comparé à son évolution entre 2017 et 2018, le taux de croissance de l'emploi a doublé.**

---

(1) Ainsi, à la suite de l'adoption, en première lecture du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020, d'un amendement n° 2006 rectifié du rapporteur spécial, le secteur de la presse a été inclus dans le champ du régime de compétitivité renforcé.

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

## 2. Une politique à intensifier

Si la hausse des crédits de l'action 01 *Soutien aux entreprises* est bienvenue, il convient de renforcer encore les dispositifs qu'elle finance.

### a. *Un montant en forte hausse*

Les outre-mer se caractérisent par un taux de chômage plus élevé dans les outre-mer que dans l'hexagone. Il atteint ainsi 30 % à Mayotte et 15 % à 21 % dans les autres départements et régions d'outre-mer. Dans ce contexte, et compte tenu des résultats évoqués, **le rapporteur se félicite de la progression de 97 millions d'euros tant en AE qu'en CP du montant de l'action 01 *Soutien aux entreprises*.**

### b. *Un montant tributaire des prévisions de l'ACOSS et des incertitudes liées à la crise sanitaire*

Il convient cependant, aussi satisfaisant soit-il, de considérer avec prudence le montant inscrit à l'action 01 *Soutien aux entreprises* du programme 138 *Emploi outre-mer*.

D'une part, les dépenses financées par l'action 01 *Soutien aux entreprises* sont des dépenses dites « de guichet », « c'est-à-dire dont les leviers de maîtrise sont la modification de paramètres législatifs ou réglementaires pour ouvrir le niveau et les conditions d'ouverture des droits »<sup>(1)</sup>. Le montant inscrit au projet de loi de finances est ainsi tributaire de prévisions de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), prévisions dont la réalité de l'exécution est susceptible de s'écarter, comme le montre l'expérience des années 2018 et 2019<sup>(2)</sup>.

D'autre part, la crise sanitaire est susceptible d'affecter la consommation des crédits à un double titre :

– la crise sanitaire n'est pas terminée et ses conséquences sur l'activité des entreprises en 2021 ne sauraient être prévues avec certitudes ;

– la mobilisation du dispositif d'activité partielle est susceptible de réduire les montants consommés au titre de la compensation des exonérations.

### c. *Exonérations et aides aux entreprises : une politique à intensifier*

Appelant à un suivi attentif des crédits de l'action 01 *Soutien aux entreprises*, **le rapporteur spécial propose que toute sous-consommation donne lieu à un redéploiement des crédits non exécutés au profit de dispositifs d'aide aux entreprises ou à une modification des paramètres du régime des exonérations pour permettre de rehausser le montant consommé.**

---

(1) *Cour des comptes*, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2018 de la mission *Outre-mer*.

(2) *En 2018, pour couvrir la dynamique constatée en exécution, les ouvertures de crédits en loi de finances rectificative avaient atteint 100 millions d'euros en AE et 78,1 millions d'euros en CP ; à l'inverse, en 2019, 95,6 millions d'euros en AE et 98,2 millions d'euros en CP ont été annulés, au titre de la prévision, plus faible qu'attendue, de la compensation des exonérations.*

**Le rapporteur spécial se félicite en outre de l'adoption d'un amendement au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 qu'il avait cosigné <sup>(1)</sup>, visant à intégrer le secteur de la production audiovisuelle dans le champ du barème dit de compétitivité renforcée des exonérations spécifiques aux outre-mer et ainsi à accompagner la relance de ce secteur dans le contexte de fermeture de France Ô. Il était en outre logique que ce secteur bénéficie du même soutien que celui de la presse locale, intégré au champ de ce barème par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020.**

**Le rapporteur spécial déplore par ailleurs que le service d'information du Gouvernement (SIG) tende à délaisser les médias ultramarins dans ses investissements ; c'est là infliger une double peine aux outre-mer, potentiellement privés de certaines campagnes d'information en même temps que leurs médias sont privés d'une ressource financière.**

**Le rapporteur spécial appelle, plus généralement, à l'intensification de la politique d'allègement et d'exonérations de charges en faveur des entreprises ultramarines.**

## **B. UNE ACTION 02 AIDE À L'INSERTION ET À LA QUALIFICATION PROFESSIONNELLE AFFECTÉE PAR LA CRISE SANITAIRE**

Les crédits demandés pour l'action 02 *Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle* sont d'un montant 259,6 millions d'euros en AE, en progression de 3,9 %, et de 251,5 millions d'euros en CP, en baisse de 1,2 %.

Ils financent notamment le service militaire adapté (SMA), la subvention pour charge de service public de l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM) et des actions de formation en mobilité au profit des ressortissants des départements et collectivités d'outre-mer – notamment le passeport pour la mobilité de la formation professionnelle et les dispositifs de formation des cadres tels « Cadres de Mayotte », « Cadres pour Wallis-et-Futuna » et « Cadres Avenir Nouvelle-Calédonie » – et la subvention versée à l'Institut de formation aux carrières administratives, sanitaires et sociales (IFCASS).

Le rapporteur spécial a particulièrement relevé l'effet de la crise sur la performance du service militaire adapté et, en ce qui concerne LADOM, certaines tensions en matière de ressources humaines.

---

(1) Amendement AS396 de M. Stéphane Claireaux et plusieurs de ses collègues, devenu l'amendement 925 de la commission des affaires sociales, portant article additionnel après l'article 13 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021.

## 1. Le service militaire adapté : une trajectoire de performance entravée mais un encadrement renforcé

Non seulement la crise sanitaire a entraîné un arrêt des activités de formation pendant deux mois mais elle a sensiblement affecté la capacité des régiments à insérer les volontaires sur un marché du travail ultramarin gravement affecté.

Dès l'annonce du confinement à la mi-mars 2020, l'ensemble des volontaires stagiaires ont été renvoyés chez eux. Les activités ont repris de façon très disparate selon les territoires, et la reprise des formations est subordonnée à celle de l'économie locale afin que les régiments du SMA puissent insérer les jeunes volontaires dans de bonnes conditions. Cela explique la prudence de la cible actualisée pour 2020. Le taux global d'insertion des régiments du service militaire adapté (RSMA) sur les quatre premiers mois de l'année a chuté de 8 points.

La crise sanitaire aura des effets sur la performance du dispositif en 2021, ce qui explique une prévision revue à la baisse à 75 % contrairement au taux de 80 % affiché jusqu'alors.

### TAUX D'INSERTION DES VOLONTAIRES DU SERVICE MILITAIRE ADAPTÉ EN FIN DE CONTRAT

(en %)

2018 Réalisation	2019 Réalisation	2020 Prévision PAP 2020	2020 Prévision actualisée	2021 Prévision	2023 Cible
82	81	80	72	75	80

Source : projet annuel de performance.

Il convient cependant de saluer les bons résultats obtenus jusqu'à présent par ce dispositif spécifique aux outre-mer, dont les moyens seront renforcés en 2021. Son encadrement disposera effectivement de 35 ETP supplémentaires, ce qui permettra notamment de renforcer la compagnie de Bourail, en Nouvelle-Calédonie, et explique la hausse des autorisations d'engagement de l'action 02 *Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle*. Rappelons que le dispositif porte la totalité des emplois de la mission *Outre-mer*.

## 2. Un nécessaire renforcement des moyens de LADOM

Si les crédits demandés pour LADOM sont en progression par rapport aux montants inscrits en loi de finances initiales, le rapporteur spécial ne les juge pas suffisants pour répondre aux besoins en personnel. Compte tenu, en particulier, du Plan jeunes, auquel l'opérateur sera associé, la subvention pour charges de service public de LADOM progresse de 254 000 euros, pour atteindre un montant supérieur à 7,45 millions d'euros.

L'activité et le fonctionnement de LADOM n'en pâtissent pas moins de tensions sur les ressources humaines de celle-ci, qu'explique notamment un plafond d'emplois limité à 127 ETPT. Certaines antennes de LADOM ne peuvent fonctionner que grâce à un personnel d'appoint, recruté dans le cadre de contrats d'intérim et de contrats précaires, et s'en trouvent fragilisées. Actuellement, c'est le cas de l'antenne de Guadeloupe et de celle d'Orléans ; quatre postes permanents y sont ainsi occupés par des personnes au statut précaire, alors que des recrutements à durée indéterminée se justifieraient.

**Le rapporteur spécial a déposé un amendement visant à abonder de 500 000 euros les ressources de LADOM sous la forme d'une augmentation de sa subvention pour charges de service public. Il s'agit de permettre des recrutements durables, jusqu'à huit équivalents temps plein, dans le cadre d'un plafond d'emplois relevé.**

Il conviendrait en outre que soit enfin menée la mission d'évaluation relative au politique des ressources humaines et à la gestion des effectifs demandée le 24 mai 2018 par les ministères de tutelle – LADOM est également sous la tutelle du ministère de l'action et des comptes publics – aux inspections générales de l'administration et des finances.

### **C. UNE ACTION 03 PILOTAGE DES POLITIQUES DES OUTRE-MER À RENFORCER**

Les crédits de l'action 03 *Pilotage des politiques des outre-mer* sont stables. Tout en sachant gré au Gouvernement de maîtriser ainsi les dépenses de fonctionnement du ministère, le rapporteur spécial appelle son attention sur les moyens de la direction générale des outre-mer (DGOM) et sur ceux de la délégation interministérielle pour l'égalité des chances des Français d'outre-mer et la visibilité des outre-mer.

#### **1. Une direction générale aux moyens insuffisants ?**

Le rapporteur spécial rappelle que le directeur général des outre-mer est, ainsi que l'écrit la Cour des comptes, un responsable de programme « sans emplois ni dépenses de personnel, hormis ceux du service militaire adapté (SMA) et de LADOM », les effectifs du ministère des outre-mer et des préfectures étant effectivement portés par les programmes 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* et 307 *Administration territoriale*. de la mission *Administration générale et territoriale de l'État*. Ainsi, le directeur général des outre-mer bénéficie de « peu de marges de manœuvre pour résoudre efficacement les contraintes de ressources humaines auxquelles le ministère des outre-mer peut être confronté, en centrale comme dans certains territoires » <sup>(1)</sup>.

---

(1) *Cour des comptes*, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2019 de la mission *Outre-mer*.

**Réitérant une recommandation déjà formulée plusieurs fois, le rapporteur spécial exprime le souhait qu'une réflexion s'engage à propos des moyens de la direction générale des outre-mer.**

## **2. La délégation interministérielle pour l'égalité des chances des Français d'outre-mer et la visibilité des outre-mer**

La délégation interministérielle pour l'égalité des chances des Français d'outre-mer et la visibilité des outre-mer remplit une double mission essentielle : « d'une part, [...] promouvoir et [...] valoriser les outre-mer français sur l'ensemble du territoire national et à l'étranger, dans les domaines économique, social, culturel et sportif, et, d'autre part, [...] prévenir les difficultés spécifiques que rencontrent dans le territoire métropolitain les Français d'outre-mer et [...] faciliter leurs relations avec leurs collectivités d'origine »<sup>(1)</sup>.

Elle le fait dans des conditions difficiles et avec des moyens trop limités. Ne lui ont ainsi été alloués que 110 000 euros en 2020, budget de fonctionnement dans lequel elle doit puiser pour apporter un soutien à des porteurs de projet qui contribuent à prévenir les inégalités ou à promouvoir les talents des outre-mer. La délégation ne dispose pas d'un budget propre qu'elle puisse gérer de manière autonome et qui n'aurait pas pour seule finalité la prise en charge de frais de fonctionnement, au contraire d'instances visant à répondre à des préoccupations analogues, telles la délégation interministérielle à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT (DILCRAH) ou la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL).

La délégation pourrait pourtant, par exemple, pourrait mettre en place, en matière de continuité funéraire, des partenariats avec des acteurs du secteur mutualiste, des collectivités locales et des opérateurs du secteur des pompes funèbres pour permettre, le moment venu, à des Ultramarins résidant dans l'hexagone d'être, s'ils le souhaitent et sans qu'une condition modeste y fasse obstacle, inhumés au lieu de leurs origines. De même, les étudiants nés dans les outre-mer pouvant être victimes de discrimination au moment de trouver un logement, et le CROUS ne disposant pas d'hébergements suffisamment nombreux, la délégation pourrait œuvrer efficacement en leur faveur si elle disposait d'un budget d'intervention.

Il conviendrait de remédier à cette situation et de faire de la délégation une unité opérationnelle et de la doter d'un budget d'intervention. Celui-ci serait susceptible d'être mobilisé pour nouer des partenariats et pourrait jouer ainsi un rôle de levier.

**Le rapporteur spécial a donc déposé un amendement visant à doter la délégation interministérielle pour l'égalité des chances des Français d'outre-mer et la visibilité des outre-mer d'un budget de 1 million d'euros.**

---

(1) Décret n° 2019-1372 du 17 décembre 2019.



#### **D. UNE PALETTE D'OUTILS DE FINANCEMENT DE L'ÉCONOMIE SUSCEPTIBLE D'ÊTRE COMPLÉTÉE**

Les crédits de l'action 04 *Financement de l'économie*, créée par la loi de finances pour 2019, sont parfaitement stables, s'établissant à 24,3 millions d'euros en AE et 23 millions d'euros en CP. Ils financent notamment le prêt de développement outre-mer (PDOM), les subventions d'investissement dans le cadre d'appels à projets outre-mer et le soutien au microcrédit outre-mer. **Le rapporteur spécial se félicite de leur maintien à un niveau inchangé.** Il estime cependant que **la palette des outils pourrait être complétée par un fonds de dotation à destination des entreprises ultramarines désireuses de s'implanter dans l'hexagone.** Un tel élargissement de leurs débouchés est effectivement de nature à leur permettre de développer l'emploi dans les territoires ultramarins où elles sont établies.

**Le rapporteur spécial a déposé un amendement visant à créer un fonds de dotation et à abonder cet instrument de financement à hauteur de 5 millions d'euros.**

## II. UNE HAUSSE MODÉRÉE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 123 CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER

Le programme 123 *Conditions de vie outre-mer* est structuré en huit actions, dont la plus importante, en montant de crédits demandés, est l'action 01 *Logement*, dite ligne budgétaire unique. **Il connaît une hausse de 7 % de ses AE, qui atteignent un montant de 828,8 millions d'euros, mais une baisse de 5,1 % de ses CP, dont le montant est de 593,3 millions d'euros.**

Cette baisse des CP sur toutes les actions s'explique par le travail d'identification du rythme de facturation des partenaires et donc d'écoulement des CP au cours des cinq dernières années, mené par la direction générale des outre-mer avec la direction du budget. Sa portée est qualifiée de « technique » par la direction générale des outre-mer, qui précise qu'elle « n'aura pas d'incidence sur la mise en œuvre des opérations prévues, puisqu'il s'agit d'ajuster les crédits au rythme de consommation réel constaté ».

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 123 *CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER*

(en millions d'euros)

	AE			CP		
	LFI2020	PLF2021	Variation	LFI2020	PLF2021	Variation
<b>1 - Logement</b>	206,6	224,6	8,7 %	181,9	176,9	- 2,7 %
<b>2 - Aménagement du territoire</b>	196,9	202,7	2,9 %	161,9	146	- 9,8 %
<b>3 - Continuité territoriale</b>	43,5	46,5	6,9 %	43,8	41,3	- 5,7 %
<b>4 - Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports</b>	5,7	5,7	0,0 %	5,7	5,7	0,0 %
<b>6 - Collectivités territoriales</b>	171,6	202	17,7 %	144,2	140,6	- 2,5 %
<b>7 - Insertion économique et coopération régionales</b>	1	1	0,0 %	1	1	0,0 %
<b>8 - Fonds exceptionnel d'investissement</b>	110	110	0,0 %	60	67	11,7 %
<b>9 - Appui à l'accès aux financements bancaires</b>	39,3	36,3	- 7,6 %	26,5	14,8	- 44,2 %
<b>Programme 123 - Conditions de vie outre-mer</b>	774,6	828,8	7,0 %	624,9	593,3	- 5,1 %

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

## A. UNE LIGNE BUDGÉTAIRE UNIQUE RENFORCÉE

**Les crédits de l'action 01 *Logement* progressent de 18 millions d'euros en AE et diminuent de 5 millions d'euros en CP. La progression des AE est destinée à accompagner les stratégies territoriales des établissements publics fonciers d'aménagement de Guyane et de Mayotte.**

L'action couvre six activités principales : estimation des besoins et apport en ingénierie ; logement social et actions foncières ; amélioration de la sécurité du parc social antillais à l'égard du risque sismique ; accession sociale à la propriété et amélioration du parc privé ; accompagnement des politiques urbaines d'aménagement et de rénovation ; résorption de l'habitat insalubre et informel.

Les moyens budgétaires du ministère sont complétés par des mesures d'incitation fiscale à l'investissement et par le crédit d'impôt, prolongé jusqu'au 31 décembre 2025, afin de soutenir les bailleurs sociaux dans l'équilibre financier de leurs opérations de logements locatifs sociaux.

Dans le cadre de ses travaux, le rapporteur spécial a constaté avec satisfaction que la direction générale des outre-mer accordait toute l'attention requise aux recommandations récemment formulées par la Cour des comptes dans son rapport intitulé *Le logement dans les départements et régions d'outre-mer*. Cependant, il partage les réserves de la DGOM quant à la recommandation visant à privilégier la ligne budgétaire unique dans le financement du logement social, voire privé : **la défiscalisation, sous la forme du seul crédit d'impôt, est un outil qui peut être tout aussi efficace en complément de la ligne budgétaire unique.**

### *Le logement dans les départements et régions d'outre-mer*

Dans un rapport issu de la synthèse de quatorze enquêtes – six rapports transversaux instruits et délibéré en 2019, enrichis par le contrôle de huit organismes d'aménagement ou de logement social –, la Cour a formulé 14 recommandations :

– améliorer la cohérence des politiques foncières et du logement des DROM en articulant mieux, à l'échelle des EPCI, les schémas d'aménagement régional, les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme intercommunaux ;

– dynamiser les politiques foncières des DROM en y créant, en concertation avec les établissements publics fonciers, les zones d'aménagement différé prévues par le code de l'urbanisme et des observatoires locaux du foncier ;

– fiabiliser l'évaluation des besoins en logement dans chaque DROM ;

– mettre en place dans chaque DROM un dispositif de connaissance du parc privé, sous l'égide du conseil départemental de l'habitat et de l'hébergement ;

– donner au secteur privé, notamment aux entreprises du BTP, une meilleure visibilité à moyen terme de la programmation des bailleurs et des investisseurs publics ;

– utiliser les reliquats des crédits budgétaires alloués à la construction neuve et les crédits FEDER de l'Union européenne pour doter les opérations de réhabilitation et les fonds régionaux d'aménagement foncier et urbain ;

– abonder la ligne budgétaire unique de la ressource correspondant à la dépense fiscale et la contractualiser au moins jusqu'à l'échéance du Plan Logement outre-mer (PLOM) 2020 – 2022 ;

– encourager la mutualisation des achats de matériaux de construction au profit des professionnels du BTP et des bailleurs sociaux, par l'intermédiaire des observatoires des prix, des marges et des revenus ;

– stabiliser les objectifs et les moyens d'une politique du logement outre-mer à l'échelle de chaque DROM pour la durée du PLOM 2020-2022 ;

– accompagner collectivités locales et intercommunalités dans leurs projets d'aménagement, d'urbanisme et d'habitat ;

– distinguer, sur une base pluriannuelle et pour chaque DROM, les objectifs de constructions neuves de ceux relatifs aux rénovations et à la mise aux normes des logements existants ;

– donner systématiquement priorité au logement locatif très social dans la politique d'agrément des opérations ;

– adapter la réglementation de l'urbanisme et de l'habitat et des normes de construction aux réalités des outre-mer en la simplifiant ;

– prendre en compte le vieillissement et la dépendance des populations en y adaptant les logements lors de leur construction ou de leur réhabilitation.

## B. UN ENGAGEMENT RENFORCÉ AUX CÔTÉS DES COLLECTIVITÉS

**Le rapporteur spécial relève avec satisfaction la hausse sensible des AE de l'action 02 *Aménagement du territoire* et de l'action 06 *Collectivités territoriales*.**

**Les crédits de l'action 02 *Aménagement du territoire* progressent en effet de 5,8 millions d'euros en AE pour s'établir à 202,7 millions d'euros, soit une augmentation de 3 %, et diminuent de 15,9 millions d'euros en CP, soit une diminution de 9,8 %.**

Cette action, qui vise à contribuer au développement économique et social des outre-mer, ainsi qu'à leur transition écologique et énergétique, porte les financements prévus dans le cadre des contrats de convergence et de transformation (CCT), articulés autour de la « Trajectoire outre-mer 5.0 » (zéro exclusion, zéro carbone, zéro déchet, zéro polluant agricole, zéro vulnérabilité), et des contrats de développement et de projets, conclus avec les collectivités d'outre-mer non engagées encore dans une démarche de CCT. La progression permet de couvrir la totalité des projets des contrats en cours ou en instance de renouvellement.

L'action est l'objet d'un transfert de plus de 4,54 millions d'euros au profit de la mission *Cohésion des territoires*.

### **Le transfert des engagements de l'État au profit de la Guyane**

Dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle organisation de l'État en Guyane et afin de donner de la visibilité aux engagements budgétaires de l'État au profit de la Guyane, il a été décidé par un arbitrage interministériel intervenu le 19 mars 2019 d'inscrire les crédits du contrat de développement territorial de la Guyane dans le cadre d'un programme d'intervention territorial de l'État.

Sur le plan budgétaire, cela se traduit par le regroupement, au sein d'une action dédiée du programme 162 *Interventions territoriales de l'État* de la mission *Cohésion des territoires*, des crédits des différents programmes contractualisés au sein du contrat de convergence et de transformation signé le 8 juillet 2019. Le programme 123 est concerné au même titre que les autres programmes contractualisés.

Dans la continuité du PLF 2020, il est donc procédé en PLF 2021 à un transfert en base de 4 543 000 euros en CP de crédits portés par le programme 123 *Conditions de vie outre-mer* au profit de l'action 10 *Fonds interministériel pour la transformation de la Guyane* du programme 162 *Interventions territoriales de l'État* (PITE) de la mission *Cohésion des territoires*.

**Les crédits de l'action 06 *Collectivités territoriales* progressent de 30,4 millions d'euros en AE, pour s'établir à 202 millions d'euros, soit une hausse de 17,7 %, et diminuent de 3,6 millions d'euros en CP, soit une baisse de 2,5 %. Le rapporteur spécial salue cette progression des AE, qui s'explique par la construction d'établissements scolaires à Mayotte, pour 13,4 millions d'euros, et le financement prévu pour le lycée de Wallis-et-Futuna, pour 17 millions d'euros.**

## **C. LE FINANCEMENT DE MESURES NOUVELLES EN MATIÈRE DE CONTINUITÉ TERRITORIALE PAR UNE RÉDUCTION DES CRÉDITS DE L'APPUI AUX FINANCEMENTS BANCAIRES**

La progression de 3 millions d'euros en AE des crédits de la continuité territoriale, qui atteignent 46,5 millions d'euros, vise à financer les mesures nouvelles prévues à la suite des réflexions du groupe de travail consacré à cette problématique. La baisse de 2,4 millions d'euros des CP, qui seront d'un montant de 41,3 millions d'euros, découle, comme pour les autres actions, de la prise en compte du rythme de consommation constaté.

### **1. La question récurrente de la continuité funéraire**

À la suite d'un rapport de la délégation aux outre-mer relatif à la continuité territoriale, une réflexion a été lancée par la ministre des outre-mer en janvier 2020. Celle-ci a été centrée sur les dispositifs de continuité territoriale existants, majoritairement mis en œuvre par LADOM, avec l'objectif de les rénover.

Les travaux ont été structurés autour d'un comité de pilotage réunissant tous les parlementaires et présidents d'exécutif, et d'un groupe projet constitué au sein de la DGOM et de LADOM. Les travaux ont cependant été largement perturbés par la pandémie qui a rendu difficile la concertation prévue. L'État et son opérateur LADOM étant en mesure d'engager des évolutions dans les champs qu'ils pilotent en propre, les travaux se sont focalisés sur l'aide à la continuité territoriale (ACT), l'aide à la continuité obsèques et l'aide au transport de corps.

**Plusieurs pistes d'évolution ont été présentées aux élus à l'occasion d'une réunion du comité de pilotage à la fin du mois de septembre 2020. Deux propositions ont été faites :**

– l'élargissement de l'éligibilité à l'aide au transport de corps : cette aide n'ayant été délivrée qu'à un seul bénéficiaire en 2019 du fait de critères trop stricts, les plafonds de revenus passeront de 6 000 à 12 000 euros ;

– l'élargissement du bénéfice des aides à la problématique de la fin de vie : en réponse aux attentes exprimées, ce qui était antérieurement l'aide à la continuité funéraire, peu utilisée, sera ouvert aux frères et sœurs des défunts et il sera possible d'y recourir pour visiter le proche en fin de vie.

**Le rapporteur spécial se félicite de ces propositions. Il a lui-même déposé, avec plusieurs de ses collègues, un amendement visant à concrétiser la seconde <sup>(1)</sup>. Toutefois, il appelle l'attention du Gouvernement sur la nécessité d'avancer encore sur la voie de l'élargissement de l'éligibilité à l'aide au transport de corps, qui ne permet pas à des personnes nées dans les outre-mer et demeurant depuis longtemps dans l'hexagone d'être inhumées où elles sont nées, dans les territoires auxquelles elles demeurent liées.**

---

(1) Amendement II-2209 portant article additionnel après l'article 55 du projet de loi de finances pour 2021.

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour l'année 2020, le rapporteur spécial avait donc déjà déposé, avec plusieurs de ses collègues, un amendement visant à abonder d'un montant de 1 million d'euros les crédits du fonds de continuité territoriale pour permettre d'élargir le champ de l'aide au transport de corps, qui fut adopté par l'Assemblée nationale <sup>(1)</sup>. Exprimant l'avis favorable du Gouvernement, la ministre des outre-mer de l'époque, Mme Annick Girardin, avait souligné à juste titre la nécessité d'« œuvrer rapidement à une modification des conditions de l'aide, car il serait contre-productif d'en augmenter le montant sans en changer les modalités ».

À ce stade, deux options paraissent envisageables :

- de nouvelles dispositions législatives et réglementaires ;
- le développement de partenariats, par exemple entre collectivités, secteur mutualiste et pompes funèbres.

**Le rapporteur spécial a déposé un nouvel amendement pour inciter le Gouvernement à aller plus loin <sup>(2)</sup>.**

## **2. L'absence d'aide à la continuité entrepreneuriale**

Le rapporteur spécial a interrogé la direction générale des outre-mer sur les dispositifs envisagés ou envisageables pour permettre le développement des entreprises ultramarines sur le territoire de l'hexagone. Il lui a été répondu que les aides du fonds de continuité territoriale s'inscrivent dans une logique d'aide sociale individuelle, sous condition de revenu, et que les réflexions sur un dispositif d'aide à la continuité territoriale pour les jeunes entrepreneurs ont mis en évidence à des difficultés en termes de définition des critères d'éligibilité et d'effet d'aubaine. **Le rapporteur regrette qu'aucune solution ne soit proposée en la matière. Cet état de fait justifie l'amendement qu'il a déposé visant à la création d'un fonds de dotation <sup>(3)</sup>.**

---

(1) Amendement n° II-1624 à l'article 38 du projet de loi de finances pour 2020.

(2) Amendement II-2205 à l'article 33 du projet de loi de finances pour 2021.

(3) Cf. supra, p. 15.

## D. UNE STABILITÉ DES AUTRES ACTIONS DU PROGRAMME

Les montants respectifs des actions 04 *Sanitaire, social, culture, jeunesse et sport* et 07 *Insertion économique et coopération régionales* restent stables et s'établissent respectivement, tant en AE qu'en CP, à 5,65 millions d'euros et 969 500 euros.

Le montant des AE de l'action 08 *Fonds exceptionnel d'investissement* reste stable à 110 millions d'euros, mais leurs CP progressent de 11,7 %, passant de 60 millions d'euros à 67 millions d'euros.

## III. L'OUTIL FISCAL

Dans le prolongement des constats et analyses issus de ses précédents travaux, le rapporteur spécial a souhaité accorder une importance particulière à l'outil fiscal.

### A. DES DÉPENSES FISCALES TOUJOURS SUPÉRIEURES AUX CRÉDITS BUDGÉTAIRES

S'il est trop tôt pour dresser un bilan de l'exercice 2020, qu'une crise sanitaire d'ampleur exceptionnelle pourra rendre difficile à analyser, **l'expérience des difficultés de consommation des crédits de la mission *Outre-mer* rencontrées au cours des exercices 2018 et 2019 justifie la pertinence, aux côtés des crédits budgétaires, d'outils tels que les dépenses fiscales.** Ne seront rappelées que les principales d'entre elles.

#### 1. Dépenses fiscales rattachées au programme 138 *Emploi outre-mer*

(en millions d'euros)

Dépenses fiscales sur impôts d'État contribuant au programme de manière principale	Chiffre 2019	Chiffre 2020	Chiffre 2021
Non-applicabilité provisoire de la TVA en Guyane et Mayotte	200	180	200
Exonération de certains produits et matières premières ainsi que des produits pétroliers dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion	190	173	189
Abattement applicable aux bénéficiaires des entreprises provenant d'exploitations situées dans les départements d'outre-mer	66	66	50

Source : projet annuel de performances.



## 2. Dépenses fiscales rattachées au programme 123 *Conditions de vie outre-mer*

(en millions d'euros)

Dépenses fiscales sur impôts d'État contribuant au programme de manière principale	Chiffre 2019	Chiffre 2020	Chiffre 2021
Régime des départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion. Fixation des taux de TVA à 8,5 % pour le taux normal et 2,1 % pour le taux réduit	2 125	1 930	2 110
Exclusion des départements d'outre-mer du champ d'application de la taxe intérieure de consommation applicable aux carburants	1 755	1 595	1 745
Réduction, dans la limite d'un certain montant, pour les contribuables des départements d'outre-mer de la cotisation résultant du barème (30 % en Guadeloupe, Martinique et Réunion ; 40 % en Guyane et à Mayotte) et de la retenue à la source sur les traitements, salaires, pensions et rentes viagères, servis à des personnes domiciliées fiscalement hors de France lorsque ces revenus proviennent de ces départements (8 % et 14,4 % au lieu de 12 % et 20 %)	373	373	373
Réduction d'impôt sur le revenu à raison des investissements productifs réalisés dans les départements et collectivités d'outre-mer	377	474	430
Réduction d'impôt au titre des investissements effectués dans le secteur du logement social dans les départements et collectivités d'outre-mer	80	34	34

Source : projet annuel de performances.

### B. LES PROPOSITIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Le rapporteur spécial appelle l'attention de la représentation nationale sur plusieurs dispositifs dont il propose des évolutions.

#### 1. Les fonds d'investissement de proximité en outre-mer

Le montant de la dépense fiscale résultant de la réduction d'impôt au titre de la souscription de parts de fonds d'investissement de proximité (FIP) investis dans des sociétés qui exercent leurs activités dans les départements et collectivités d'outre-mer a diminué de 2 millions d'euros entre 2018 et 2019 <sup>(1)</sup>. Dans ces conditions, il paraît souhaitable d'assouplir les conditions d'éligibilité des sociétés exerçant dans les DROM et COM au dispositif du FIP.

Alors que le code monétaire et financier prévoit que les sociétés investies par les FIP doivent « exercer leurs activités principalement dans des établissements situés dans une zone géographique choisie par le fonds et limitée à, au plus, quatre régions limitrophes », l'article 199 *terdecies*-0 A du code général des impôts prévoit de son côté que l'activité des sociétés investies dans le cadre du FIP-Outre-mer (FIP-OM) soit exclusivement exercée dans les départements et région d'outre-mer et les collectivités d'outre-mer.

(1) Cf. rapport annuel de performances de la mission Outre-mer annexé au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2019.

En outre, les secteurs d'activités éligibles aux FIP-OM sont limités aux « secteurs retenus pour l'application de la réduction d'impôt sur le revenu, prévue au I de l'article 199 *undecies* B », ce qui tend à exclure des secteurs d'activité importants et représentatifs des économies insulaires.

**Le rapporteur spécial a donc déposé deux amendements visant à une évolution des règles applicables aux fonds d'investissement de proximité en outre-mer.**

## **2. Vers une correction des effets pervers de la baisse de l'impôt sur les sociétés ?**

La baisse de l'impôt sur les sociétés (IS) ne s'applique pas aux collectivités ultramarines à autonomie fiscale et ne bénéficie donc pas aux entreprises de ces territoires, où l'essentiel des projets structurants – centrales, câbles numériques sous-marins, avions, logement social et intermédiaire, investissements hôteliers – sont financés par le dispositif prévu à l'article 217 *undecies* du CGI.

Or, dans les collectivités relevant de l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie, l'aide fiscale apportée aux projets dans un cadre de défiscalisation à l'impôt sur les sociétés est directement proportionnelle au taux d'impôt sur les sociétés en vigueur l'année du fait générateur de l'investissement. Par conséquent, la trajectoire de baisse du taux d'IS pour toutes les entreprises a un impact très négatif sur tous les projets des collectivités relevant de l'article 74 et de la Nouvelle-Calédonie.

**Réitérant le souhait qu'il avait déjà formulé lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2020, le rapporteur spécial appelle à la correction de cet effet pervers de la baisse du taux de l'impôt sur les sociétés.**

## **3. La prorogation de la réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements réalisés dans les DOM et les COM**

En application de l'article 199 *undecies* A du code général des impôts (CGI), les contribuables fiscalement domiciliés en France peuvent bénéficier d'une réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements réalisés dans les départements d'outre-mer et les collectivités d'outre-mer.

Cette réduction d'impôt concerne les travaux de réhabilitation et de confortation contre le risque sismique de logements achevés depuis plus de vingt ans que le propriétaire prend l'engagement, pour une durée de cinq ans au moins, soit d'affecter à sa résidence principale, soit de louer nus à usage d'habitation principale. La loi de finances pour 2018 <sup>(1)</sup> a étendu, pour les travaux achevés depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018, le champ d'application de cette réduction d'impôt aux travaux de réhabilitation et de confortation contre le risque cyclonique, et prorogé son application jusqu'au 31 décembre 2020.

---

(1) Article 71 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

Face à la recrudescence des événements climatiques et sismiques graves susceptibles d'affecter les outre-mer, qui justifient le maintien d'une aide fiscale à la réalisation de travaux de réhabilitation et de mise aux normes sismique et cyclonique des habitations ultramarine, **le rapporteur spécial a donc déposé un amendement dont l'objet est de proroger une nouvelle fois l'application de ce dispositif pour trois ans, soit jusqu'au 31 décembre 2023.**

#### **4. La prise en compte de la problématique du nautisme**

Créé par la loi de finances pour 2019, le dispositif des zones franches d'activité nouvelle génération (ZFANG) prévu par l'article 44 *octies* du code général des impôts (CGI) devait notamment bénéficier au secteur du tourisme « y compris les activités de loisirs et de nautisme s'y rapportant ».

L'exigence d'un lien avec le tourisme a conduit l'administration fiscale à retenir une conception trop stricte du nautisme, et ainsi, de manière peu logique, à exclure la réparation et le carénage des bateaux du champ du dispositif.

**Réitérant le souhait qu'il avait déjà formulé lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2020, le rapporteur souhaiterait y remédier en incluant l'ensemble des activités de nautisme dans le champ des activités bénéficiant du dispositif des ZFANG.**

## **IV. LE PLAN DE RELANCE**

Le ministère des outre-mer a annoncé que, dans le cadre du plan de relance de 100 milliards d'euros, au moins 1,5 milliard d'euros serait consacré aux outre-mer en 2021 et 2022.

### **A. LES MESURES DU PLAN DE RELANCE À DESTINATION DES OUTRE-MER**

Dans le cadre du plan *France relance*, les territoires d'outre-mer sont éligibles à plus de 40 mesures, comme la rénovation des bâtiments publics, la transition écologique, le verdissement des ports, le soutien à l'export, la mobilité du quotidien, les formations. À l'instar des territoires métropolitains, les acteurs locaux sont invités à présenter leurs projets aux responsables des trois programmes de la mission *Plan de relance*. L'objectif est d'engager la totalité des opérations de relance avant la fin 2022.

Pour l'heure, **les montants identifiés par le rapporteur spécial comme destinés aux outre-mer dans le cadre du plan de relance s'élèvent à 619 millions d'euros.**

## **1. Des crédits de la mission *Plan de relance* destinés à l'outre-mer**

Dans le cadre de la mission *Plan de relance*, ce sont 324 millions d'euros qui sont spécifiquement destinés à l'outre-mer :

– 85 millions d'euros pour la transition énergétique des entreprises, sous la forme d'une réduction de la fiscalité en 2021 ;

– 80 millions d'euros pour l'accélération de la transformation agroécologique, qui doivent être intégralement engagés intégral en 2021 ;

– 50 millions d'euros pour la prévention des risques sismiques dans les Antilles, qui doivent être intégralement engagés intégral en 2021 ;

– 50 millions d'euros pour le dynamisme territorial et la contractualisation, dont au moins 25 millions d'euros doivent être engagés en 2021 ;

– 50 millions d'euros pour la rénovation des réseaux d'eau et d'assainissement et la production d'eau potable, qui doivent être intégralement engagés intégral en 2021 ;

– 9 millions d'euros de soutien à la création d'activités à travers le projet initiative jeune, dont 4 millions d'euros doivent être engagés en 2021.

## **2. Les crédits du plan de relance inscrits dans les autres missions**

Parmi les crédits du plan de relance inscrits ailleurs que dans les missions *Outre-mer* et *Plan de relance*, 295 millions d'euros sont destinés aux outre-mer :

– 200 millions d'euros de garantie de recettes fiscales ;

– 45 millions d'euros pour l'infrastructure de santé de Wallis et Futuna, dans le cadre de la mission *Santé* ;

– 30 millions d'euros de soutien à l'ingénierie pour les collectivités, dans le cadre de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* ;

– 20 millions d'euros de soutien aux actions de développement via les contrats de convergence et de transformation, également dans le cadre de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*.

## **B. LE PILOTAGE DES MESURES À DESTINATION DES OUTRE-MER**

Le rapporteur spécial a interrogé la direction du budget sur les modalités de pilotage des mesures du plan de relance qui concernent les outre-mer. Il lui a été précisé que le rôle des responsables de programme de la mission *Plan de relance* ne diffère pas de celui dévolu aux responsables de programme des autres missions tel qu'il est défini par l'article 70 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique :

« Pour chaque programme, un responsable est désigné par le ministre à la disposition duquel les crédits du programme ont été mis.

Le responsable de programme établit le projet annuel de performances prévu à l'article 51 de la loi organique du 1er août 2001. Il présente dans ce document les orientations stratégiques et les objectifs du programme et justifie les crédits et les autorisations d'emplois demandés.

Il définit le périmètre des budgets opérationnels de programme et des unités opérationnelles et en désigne les responsables.

Dans le cadre d'un dialogue de gestion qui vise notamment à déterminer les moyens attribués en fonction des objectifs assignés, en liaison avec les responsables des budgets opérationnels de programme :

1° Il établit la programmation prévue à l'article 66 <sup>(1)</sup> ;

2° Il décline les objectifs de performance au niveau du budget opérationnel de programme ;

3° Il détermine les crédits et, le cas échéant, les autorisations d'emplois que, sous réserve des dispositions du I de l'article 21 du décret du 29 avril 2004 relatives aux compétences des préfets de région et de département, il met à la disposition de ces responsables.

Il établit le rapport annuel de performances prévu à l'article 54 de la loi organique du 1er août 2001. »

Toutefois, la mission *Plan de relance* se caractérisant par son caractère largement transversal, les modalités de gestion des programmes de la mission *Plan de relance* seront adaptées afin d'assurer une mise en œuvre rapide et adaptée aux besoins des bénéficiaires. Ainsi, l'exécution concrète des mesures sera en règle générale directement assurée par les porteurs des dispositifs *via* des délégations de gestion, dans un cadre de dialogue de gestion allégé et prévoyant une large mise à disposition des crédits dès le début de la gestion.

---

(1) « Pour chaque programme, il est procédé à une programmation ayant pour objet de mettre en adéquation l'activité prévisionnelle des services avec les crédits et les emplois notifiés et attendus. Cette programmation est effectuée selon un référentiel propre à chaque ministère, dans le respect des règles fixées par arrêté du ministre chargé du budget.

La programmation présentée par programme est déclinée au sein des budgets opérationnels de programme. Elle est accompagnée d'une prévision des principaux actes de gestion de l'année.

Elle est établie pour deux ans au moins et fait l'objet d'une actualisation au moins annuelle.

Il est rendu compte de son exécution au cours de la gestion.

La programmation et son exécution doivent être soutenables au regard de l'autorisation budgétaire annuelle et des prescriptions des lois de programmation des finances publiques en permettant ainsi d'honorer les engagements souscrits ou prévus et de maîtriser leurs conséquences budgétaires en cours d'année et les années ultérieures. »

Dans le cadre de délégations de gestion, les porteurs de dispositifs dépenseront directement les crédits portés par les programmes de la mission *Plan de relance*. Des relations régulières entre les responsables de programme de la mission *Plan de relance* et ces responsables seront organisées. Les modalités de pilotage et le suivi de l'exécution seront notamment encadrés par des conventions de délégation de gestion qui fixeront les responsabilités incombant aux responsables de programme et aux responsables des budgets opérationnels de programme.

**Le rapporteur spécial appelle ses collègues de la commission des finances et de la délégation aux outre-mer de l'Assemblée nationale à un suivi attentif de la déclinaison territoriale et du déploiement du plan de relance.**

## EXAMEN EN COMMISSION

*Lors de sa première réunion du mercredi 21 octobre 2020, la commission a examiné les crédits de la mission Outre-mer.*

*Suivant l'avis du rapporteur spécial, elle a adopté ces crédits non modifiés.*

*Le [compte rendu](#) de cette réunion est disponible sur le site de l'Assemblée nationale.*





## **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

### **Ministère des outre-mer – Délégation interministérielle pour l'égalité des chances des Français d'outre-mer et la visibilité des outre-mer**

– M. Maël Disa, délégué interministériel

### **Ministère des outre-mer – Cabinet de M. le ministre et direction générale des outre-mer**

– M. Mathieu Lefebvre, directeur de cabinet adjoint, en charge du suivi de l'exécution des réformes

– M. Hugo Le Floc'h, conseiller budgétaire

– Mme Léa Roussarie, conseillère parlementaire

– M. Marc Demulsant, sous-directeur de l'évaluation, de la prospective et de la dépense de l'État

– M. Antonin Flament, adjoint au sous-directeur de l'évaluation, de la prospective et de la dépense de l'État

### **L'Agence des outre-mer pour la mobilité (LADOM)**

– M. Florus Nestar, directeur général

### **Fédération des entreprises des outre-mer**

– M. Jean-Pierre Philibert, président

– M. Laurent Renouf, directeur économique et fiscal

– M. Guillaume Gallet, président de la commission économique

### **Table ronde avec des représentants du secteur de la production audiovisuelle**

– Mme Alexandra Elizé, directeur général de Régie Caraïbes Numéro 1

– Mme Mayia Letexier, directrice générale d'Antenne Réunion et représentante des télévisions des DROM via le syndicat ATOM

– M. Robert Moy, président de Alizés TV

En outre, une audition n'ayant pu être organisée, M. Jean-Marc Oléron, sous-directeur de la **direction du budget** (huitième sous-direction), a envoyé une contribution écrite au rapporteur spécial.