

N° 3011

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 27 mai 2020

RAPPORT FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2019* (n° 2899),

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 31

OUTRE-MER

Rapporteur spécial : M. OLIVIER SERVA

Député

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE ET CHIFFRES CLÉS	5
RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	7
PREMIÈRE PARTIE : L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DEMANDÉS	9
I UNE EXÉCUTION EN AMÉLIORATION MALGRÉ LA PERSISTANCE DES SOUS-CONSOMMATIONS	9
A. UNE HAUSSE DES MONTANTS EXÉCUTÉS INFÉRIEURE À LA HAUSSE DES CRÉDITS PRÉVUS.....	9
1. Une hausse globale	9
2. Une hausse moindre que la hausse de la programmation	10
B. LA QUESTION DES SOUS-CONSOMMATIONS	11
1. Une sous-consommation prononcée des crédits de paiement.....	11
a. Une sous-consommation circonscrite des AE	12
b. Une sous-consommation structurelle des crédits de paiement.....	12
2. D'importantes annulations en loi de finances rectificative.....	13
a. D'importantes ouvertures en loi de finances rectificative pour 2018	13
b. D'importantes annulations en loi de finances rectificative pour 2019	13
II. UNE SOUS-EXÉCUTION DU PROGRAMME 138 EMPLOI OUTRE-MER	14
A. UNE RÉFORME DES EXONÉRATIONS À L'APPROPRIATION LENTE.....	14
B. LE SUCCÈS CONFIRMÉ DU SERVICE MILITAIRE ADAPTÉ.....	15
C. LA SUREXÉCUTION DE L'ACTION <i>FINANCEMENT DE L'ÉCONOMIE</i>	16
D. LES EMPLOIS DE LA MISSION <i>OUTRE-MER</i>	16
1. LADOM.....	16
2. Une direction générale des outre-mer sans emplois	17

III. LA SOUS-CONSOMMATION PERSISTANTE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 123	18
A. UNE SOUS-EXÉCUTION NOTOIRE DE L'ACTION <i>LOGEMENT</i>	18
B. UNE SOUS-EXÉCUTION AGGRAVÉE DE L'ACTION <i>AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE</i>	18
C. LA CONTINUITÉ TERRITORIALE	18
D. LE FONDS EXCEPTIONNEL D'INVESTISSEMENT	19
SECONDE PARTIE : L'IMPACT DE LA CRISE SANITAIRE	21
I. L'ÉVOLUTION DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE JUSQU'EN MAI	21
A. LA SITUATION À LA FIN DU MOIS D'AVRIL	21
B. LES ÉVOLUTIONS CONSTATÉES À LA FIN DU MOIS DE MAI	21
II. UN IMPACT FINAL INCERTAIN SUR LES DIFFÉRENTES ACTIONS	22
A. UNE MOBILISATION DES CRÉDITS	22
1. Le Fonds exceptionnel d'investissement	22
2. Les contrats de convergence et de transformation.....	23
3. La continuité territoriale	23
4. Des dépenses supplémentaires annoncées dans le cadre du programme <i>Emploi outre-mer</i>	23
B. UN EFFET DIFFICILE À PRÉVOIR SUR COMPENSATIONS D'EXONÉRATIONS ET DÉPENSES FISCALES	24
1. Les compensations d'exonération.....	24
2. Les dépenses fiscales	25
III. L'ENGAGEMENT DU SERVICE MILITAIRE ADAPTÉ	25
1. Modalités d'engagement.....	25
2. Missions accomplies	26
IV. LADOM FACE À LA CRISE	26
A. UN IMPACT CERTAIN SUR LES DISPOSITIFS	26
B. UN IMPACT À PRÉCISER SUR LES DÉPENSES.....	27
EXAMEN EN COMMISSION	29
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	31
SOURCES UTILISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	33

SYNTHÈSE ET CHIFFRES CLÉS

Comme en 2018, l'exercice budgétaire de la mission *Outre-mer* est marqué par d'importantes sous-consommations en crédits de paiement. Il convient d'œuvrer sans tarder à leur résorption et d'améliorer le pilotage de l'exécution. Cependant, les montants exécutés connaissent une progression sensible, et, hors compensation des exonérations de cotisations sociales, l'exécution est satisfaisante du point de vue des autorisations d'engagement.

– Principaux constats sur l'analyse de la dépense ;

▶ Le montant des compensations d'exonérations a augmenté, signe d'un soutien croissant aux entreprises ultramarines.

▶ Le succès du service militaire adapté se confirme.

▶ La prévision des dépenses d'exonération demeure difficile.

▶ La sous-exécution des crédits de paiement demeure.

– Principaux constats relatifs à la crise sanitaire ;

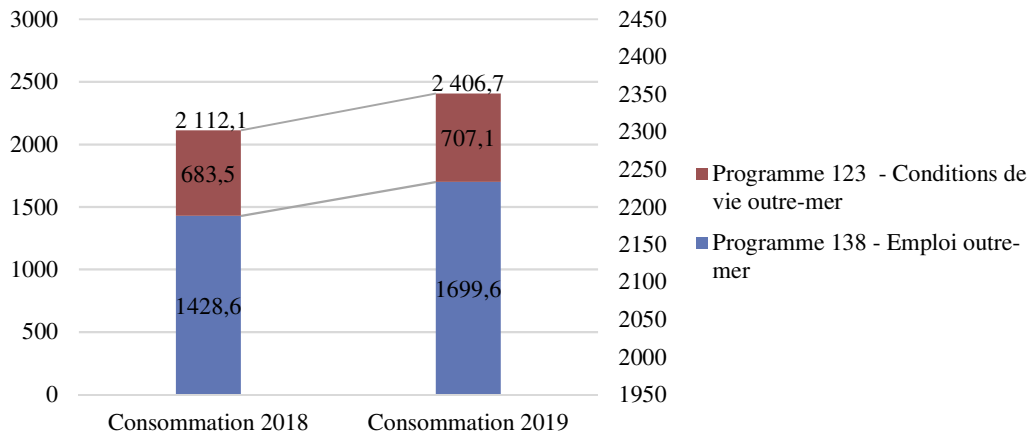
▶ La direction générale des outre-mer fait preuve d'une forte réactivité dans la gestion de la crise.

▶ Des crédits budgétaires sont mobilisés de façon appropriée pour soutenir l'économie et aider les territoires ultramarins à affronter la crise.

▶ Des incertitudes pèsent sur l'exécution.

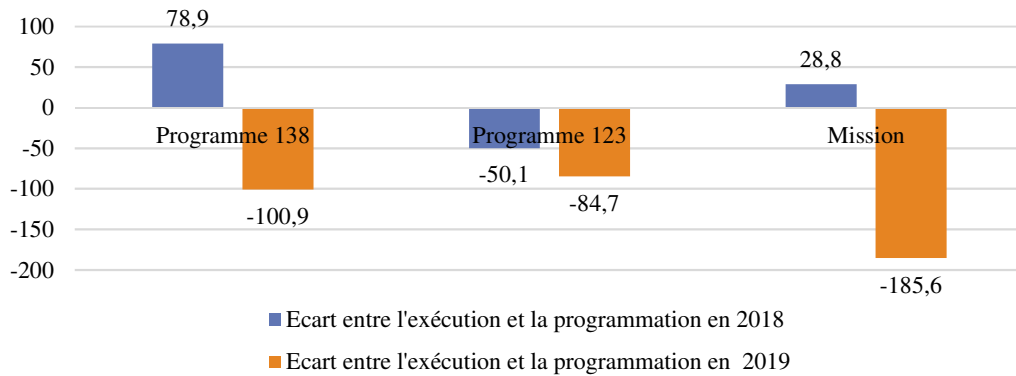
ÉVOLUTION DE L'EXÉCUTION

(en crédits de paiement, en millions d'euros)



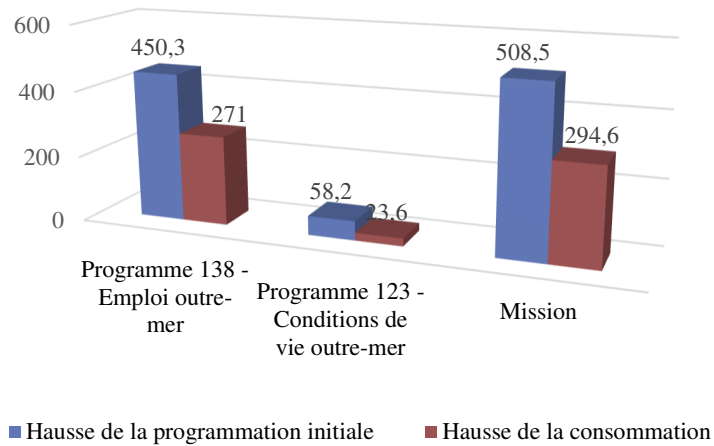
ÉCART ENTRE L'EXÉCUTION ET LA LFI

(en crédits de paiement, en millions d'euros)



ÉCART ENTRE L'ÉVOLUTION DE LA PROGRAMMATION ET L'ÉVOLUTION DE L'EXÉCUTION

(en crédits de paiement, en millions d'euros)



RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPECIAL

Le rapporteur spécial formule les recommandations suivantes :

- budgéter limitativement la compensation des exonérations de cotisations sociales ;
- mener un audit des ressources humaines de l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité ;
- poursuivre le rapprochement de l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité avec Pôle emploi ;
- engager une réflexion sur les moyens de la direction générale des outre-mer ;
- généraliser le déploiement de plateformes d'ingénierie dans tous les territoires ultramarins ;
- réformer les conditions juridiques d'accès au dispositif d'aide à la continuité funéraire ;
- mobiliser les crédits qui n'auront pas été dépensés au profit de dispositifs de soutien à l'économie ultramarine.

PREMIÈRE PARTIE : L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DEMANDÉS

La mission *Outre-mer* compte deux programmes. En 2019, le montant global des crédits de paiement (CP) consommés s'est élevé à plus de 2,4 milliards d'euros :

- 1 699,6 millions d'euros pour le programme *Emploi outre-mer* ;
- 707,1 millions d'euros pour le programme *Conditions de vie outre-mer*.

Les crédits exécutés connaissent une hausse, dont le rapporteur spécial regrette qu'elle soit inférieure à celle de la programmation. Tandis que l'exécution du programme 138 *Emploi outre-mer* est marquée par une lente appropriation de la réforme des exonérations et la difficile prévision du montant des compensations versées par la mission à la sécurité sociale, le programme 123 *Conditions de vie outre-mer* se signale par la persistance des sous-exécutions.

I UNE EXÉCUTION EN AMÉLIORATION MALGRÉ LA PERSISTANCE DES SOUS-CONSOMMATIONS

Une hausse de l'exécution inférieure à celle des montants programmés souligne la persistance du problème des sous-consommations.

A. UNE HAUSSE DES MONTANTS EXÉCUTÉS INFÉRIEURE À LA HAUSSE DES CRÉDITS PRÉVUS

Le montant des crédits exécutés en 2019 progresse de près de 300 millions d'euros. C'était cependant une hausse de plus de 500 millions d'euros qui était attendue.

1. Une hausse globale

La consommation des crédits de la mission connaît une hausse nette, qu'il s'agisse du programme 138 *Emploi outre-mer* ou du programme 123 *Conditions de vie outre-mer*.

ÉVOLUTION DES MONTANTS EXÉCUTÉS ENTRE 2018 ET 2019

(en millions d'euros)

	Exécution des crédits de paiement		Évolution	
	Consommation 2018	Consommation 2019	En montant	En %
Programme 138 - Emploi outre-mer	1 428,6	1 699,6	+ 271	+ 19,0 %
Programme 123 - Conditions de vie outre-mer	683,5	707,1	+ 23,6	+ 3,5 %
Mission	2 112,1	2 406,7	+ 294,6	+ 13,9 %

Source : RAP 2019.

2. Une hausse moindre que la hausse de la programmation

Une exécution conforme aux ouvertures en loi de finances initiale aurait dû entraîner une hausse bien supérieure des crédits consommés.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT PRÉVUS EN LOI DE FINANCES INITIALE

(en millions d'euros)

	Prévision*		Évolution	
	LFI 2018	LFI 2019	En montant	En %
Programme 138 - Emploi outre-mer	1 349,7	1 800,5	450,8	33,4 %
Programme 123 - Conditions de vie outre-mer	733,6	791,9	58,3	7,9 %
Mission	2 083,3	2 592,4	509,1	24,4 %

(*) y compris fonds de concours et attribution de produits.

Source : RAP 2019.

À périmètre constant, les montants inscrits en loi de finances initiale pour 2019 étaient quasi stables par rapport aux montants inscrits en loi de finances initiale pour 2018. C'est le double effet, d'une part, de mesures de périmètre et, d'autre part, du recentrage et de la budgétisation de dépenses fiscales qui les portait à un niveau bien supérieur.

D'une part, une mesure de périmètre massive, prise dans le cadre de la rationalisation des dispositifs d'exonérations de cotisations sociales spécifiques aux outre-mer et de la suppression du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, tendait à abonder de 426 millions d'euros les crédits de l'action 1 *Soutien aux entreprises* du programme 138 *Emploi outre-mer*.

D'autre part, la suppression du dispositif de la taxe sur la valeur ajoutée non perçue récupérable (TVA NPR) était supprimée et l'abaissement du plafond de l'abattement de l'impôt sur le revenu dans les départements d'outre-mer devaient permettre à la mission de disposer de 170 millions d'euros en AE et 120 millions d'euros en CP de crédits supplémentaires, un montant de 50 millions d'euros en CP étant retenu pour financer la recentralisation du revenu de solidarité active en Guyane.

Au final, à périmètre courant, **les crédits prévus en LFI 2019 progressaient de 509 millions d'euros. Le rapporteur spécial déplore que les crédits exécutés n'aient connu la même progression ni en montant ni proportion.** Il regrette de devoir constater que les crédits budgétaires consommés ne semblent pas avoir été à la hauteur du montant estimé des dépenses fiscales auxquelles ils étaient supposés se substituer.

B. LA QUESTION DES SOUS-CONSOMMATIONS

L'exercice 2018 avait été marqué par d'importantes ouvertures en gestion et une sous-consommation finale par rapport aux crédits disponibles. Cependant, le montant des crédits exécutés avait été supérieur au montant des crédits ouverts en loi de finances initiale.

L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION OUTRE-MER EN 2019°

(en millions d'euros)

	Crédits demandés*		Crédits exécutés		Écart en valeur absolue en %	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 138 Emploi outre-mer	1 797,2	1 800,5	1 705,4	1 699,6	- 91,8 - 5,1 %	- 100,9 - 5,6 %
Programme 123 Conditions de vie outre-mer	880,8	791,9	866,9	707,1	- 13,9 - 1,6 %	- 84,8 - 10,7 %
Mission	2 678	2 592,4	2 572,3	2 406,7	- 105,7 - 3,9 %	- 185,7 - 7,2 %

(*) y compris fonds de concours et attributions de produits.

Source : RAP 2019 et données Chorus retraitées par la direction générale des outre-mer.

La sous-consommation des crédits a entraîné d'importantes annulations en loi de finances rectificative.

1. Une sous-consommation prononcée des crédits de paiement

Alors que la sous-consommation des AE est, pour l'essentiel, circonscrite à la difficulté de la prévision du montant des compensations d'exonération de cotisations sociales, le problème de la sous-consommation des crédits de paiement est plus complexe.

a. Une sous-consommation circonscrite des AE

Retraîtée de la minoration technique des montants exécutés, la consommation des AE semble, pour l'essentiel, ne s'écarter de la prévision qu'en raison d'une prévision moindre qu'anticipé du montant des compensations d'exonération.

Les données d'exécution des AE figurant dans le présent rapport sont les données extraites du système d'information budgétaire et comptable *CHORUS* telles que retraitées par la direction générale des outre-mer. **La démarche d'apurement des restes à payer dans laquelle celle-ci s'est engagée, qu'approuve le rapporteur spécial, implique le retrait des AE des années antérieures qui n'ont pas fait l'objet d'un paiement.** Or cette opération entraîne sous *CHORUS* une diminution du montant facial des montants consommés l'année du retrait. La DGOM opère donc un retraitement pour corriger cet effet de minoration. En 2019, **les retraitements ont conduit à majorer les AE consommés de 1,9 million d'euros pour le programme 138 et de 84,9 millions d'euros pour le programme 123.** Les retraitements viennent également corriger des erreurs d'imputation.

La sous-exécution en AE du programme 123 *Conditions de vie outre-mer* est d'un montant de 13,7 millions d'euros, et correspond à des crédits reportables (fonds de concours et AE affectées non engagées), tandis que celle du programme 138 *Emploi outre-mer* est de 69,8 millions d'euros. **La sous-consommation, limitée, des AE s'explique essentiellement par une moindre consommation des crédits destinés à la compensation d'exonérations de cotisations sociales.** La sous-consommation des AE semble bien circonscrite à certaines dépenses d'intervention, dites « de guichet », sur le montant desquelles il n'est possible d'agir qu'en modifiant les paramètres réglementaires ou législatifs de l'ouverture de droits.

b. Une sous-consommation structurelle des crédits de paiement

La sous-consommation des crédits de paiement semble en revanche massive, atteignant 185,7 millions d'euros par rapport aux montants – fonds de concours et attributions de produits compris – prévus en LFI. La sous-exécution des dépenses de compensation des exonérations du programme 138 *Emploi outre-mer* y contribue grandement, mais elle ne suffit pas à l'expliquer. De fait, les sous-consommations de crédits de paiement affectent sensiblement le programme 123 *Conditions de vie outre-mer*.

Le rapporteur spécial a interrogé la direction générale des outre-mer sur les travaux engagés à propos des sous-consommations. Selon les conclusions remises à la fin du mois d'avril 2020 par l'inspection générale de l'administration et le contrôle général économique et financier à la ministre des outre-mer et au ministre de l'action et des comptes publics, qui les avaient missionnées, les difficultés structurelles de consommation des CP du programme 123 tiendraient principalement aux facteurs suivants :

– les difficultés financières de nombreuses collectivités, notamment les communes, dont les importantes dépenses de fonctionnement obèrent les capacités d’investissement ;

– un fort déficit de capacité d’ingénierie administrative, financière et technique de nombreuses collectivités territoriales ;

– une situation financière dégradée de nombreux opérateurs de logement social ;

– des facteurs structurels renchérissant le coût des opérations et les rendant plus difficiles à réaliser (rareté et coût du foncier, normes européennes, marchés oligopolistiques).

Les deux inspections ont formulé des recommandations qui ont été adressées aux ministres commanditaires. Le rapporteur spécial ne manquera pas d’interroger le Gouvernement sur les suites données à ce travail.

2. D’importantes annulations en loi de finances rectificative

Alors que la loi de finances rectificative (LFR) pour 2018 n’avait donné lieu, en ce qui concerne la mission *Outre-mer*, qu’à des ouvertures de crédits, la loi de finances rectificative pour 2019 en a, au contraire, annulé de substantiels montants.

a. D’importantes ouvertures en loi de finances rectificative pour 2018

Ce sont 133,6 millions d’euros de crédits en AE et 111,5 millions d’annulations en CP qui avaient été ouverts par la loi de finances rectificative pour 2018 ⁽¹⁾. Ces ouvertures visaient surtout – à hauteur de 100 millions d’euros en AE et 78,1 millions d’euros en CP – à couvrir la dynamique des exonérations de cotisations patronales spécifiques aux outre-mer, constatée en exécution.

b. D’importantes annulations en loi de finances rectificative pour 2019

Au contraire de la LFR 2018, la loi de finances rectificative pour 2019 ⁽²⁾ a donné lieu à d’importantes annulations de crédits :

– près de 100 millions d’euros (95,6 millions d’euros en AE et 98,2 millions d’euros en CP), au titre de la prévision, plus faible qu’attendue, de la compensation des exonérations ;

– 51,5 millions d’euros en AE, annulation portant exclusivement sur des crédits mis en réserve, et 73,8 millions d’euros en CP, portant à hauteur de 48,8 millions d’euros sur des crédits mis en réserve, du fait de la baisse des montants nécessaires à certains projets financés par le programme 123, notamment en matière de logement, et de moindres décaissements au titre du fonds exceptionnel d’investissement (FEI).

(1) Loi n° 2018-1104 du 10 décembre 2018 de finances rectificative pour 2018.

(2) Loi n° 2019-1270 du 2 décembre 2019 de finances rectificative pour 2019.

II. UNE SOUS-EXÉCUTION DU PROGRAMME 138 *EMPLOI OUTRE-MER*

Après retraitement par la DGOM des données extraites de *CHORUS*, la sous-exécution du programme 138 atteint un montant de 69,8 millions d'euros en AE et de 78,9 millions d'euros en CP.

Le rapporteur spécial a accordé une attention particulière à l'action 01 *Soutien aux entreprises*, au service militaire adapté et à l'action 4 *Financement de l'économie*, créée par la loi de finances initiales pour 2019.

A. UNE RÉFORME DES EXONÉRATIONS À L'APPROPRIATION LENTE

Toutes les autres actions du programme connaissant une surexécution, c'est la moindre consommation des crédits destinés à la compensation à la sécurité sociale des exonérations de cotisations patronales spécifiques aux outre-mer qui explique la sous-exécution des crédits du programme.

Les crédits affectés à ce dispositif de soutien ont augmenté en 2019 sous l'effet de la réforme de grande ampleur des exonérations qui était l'objet de l'article 8 de la loi de financement de la sécurité sociale ⁽¹⁾. Cependant, la publication du décret d'application précisant les nouvelles modalités de calcul est intervenue tardivement, le 15 mars 2019 ⁽²⁾. Alors que 1,51 milliard d'euros étaient ouverts en loi de finances initiales au titre de cette action, les versements effectivement réalisés, sur le fondement des prévisions arrêtées par les organismes de sécurité sociale le 15 octobre 2019 et inscrites dans le schéma de fin de gestion, se sont révélés à peine supérieurs à 1,39 milliard d'euros. Certes, ils progressent de 19,4 % par rapport à ceux effectués en 2018, mais leur niveau traduit une trop lente appropriation et application de la réforme.

L'exercice 2019 confirme en outre la difficulté de la prévision. Ainsi, la DGOM a encore été destinataire, le 27 février 2020, d'une situation corrigée de l'exécution 2019. La dépense corrigée s'élevait à 1,42 milliard d'euros. Le montant des ouvertures, en 2018, ou des annulations, en 2019, qui résultent en loi de finances rectificative d'une prévision insuffisamment fiable est tout à fait significatif à l'échelle de la mission, puisque, si l'on retient les chiffres de l'exécution 2019, les compensations d'exonération représentent 58 % des crédits de paiement de la mission et 82 % de ceux du programme 138 *Emploi outre-mer*.

La rigidité de dépenses de guichet et le manque de fiabilité de la prévision de leur montant limitent, comme le relève la Cour des comptes, les marges de manœuvre et la capacité de prévision du responsable de programme. Compte tenu de leur poids sur les arbitrages auxquels celui-ci peut être conduit, elles affectent aussi les marges de manœuvre des bénéficiaires d'autres dépenses d'intervention.

(1) Loi n° 2018-1203 du 22 décembre 2018 de financement de la sécurité sociale pour 2019.

(2) Décret n° 2019-199 du 15 mars 2019 relatif à l'exonération de cotisations sociales applicable aux employeurs implantés en outre-mer.

Par conséquent, et quoique l'action *Soutien aux entreprises* n'ait pas entraîné, en 2019, de surconsommation, **le rapporteur spécial souscrit à la recommandation de la Cour des comptes de budgéter limitativement la prévision du coût des exonérations de cotisations patronales transmise par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale.**

Recommandation : budgéter limitativement la compensation des exonérations de cotisations patronales.

B. LE SUCCÈS CONFIRMÉ DU SERVICE MILITAIRE ADAPTÉ

Depuis 2017, le service militaire adapté (SMA) est en mesure d'accueillir annuellement jusqu'à 6 000 volontaires stagiaires ultramarins. L'année 2019 fut une année de poursuite des efforts de consolidation du SMA avec un renforcement à hauteur de 23 ETPT supplémentaires du personnel d'encadrement.

Le plafond des emplois a été consommé à 98 %, soit un volume de 5 437 ETPT, légère sous-exécution qui s'explique principalement par les difficultés de recrutement de volontaires des deux régiments antillais, pour des raisons démographiques mais aussi en raison de la montée en puissance d'autres dispositifs d'insertion professionnelle.

Les résultats n'en sont pas moins excellents, comme le montre le taux d'insertion des volontaires du SMA en fin de contrat, l'un des indicateurs de performance de la mission.

TAUX D'INSERTION DES VOLONTAIRES DU SMA EN FIN DE CONTRAT

(en %)

	2017 Réalisation	2018 Réalisation	2019 Prévision PAP 2019	2019 Prévision actualisée	2019 Réalisation	2020 Cible PAP 2019
Taux d'insertion des volontaires stagiaires du SMA en fin de contrat	77	82	78	80	81	78
Taux de sorties anticipées du dispositif sans insertion professionnelle	11,3	11,4	≤12	≤12	10	≤12

Source : rapport annuel de performances 2019.

C. LA SUREXÉCUTION DE L'ACTION *FINANCEMENT DE L'ÉCONOMIE*

Créée en 2019, l'action 4 est une action nouvelle portant des mesures transférées depuis l'action 1 (aide au fret, soutien au microcrédit) et des dispositifs nouveaux dont le financement est abondé par la budgétisation. Alors qu'étaient prévus en loi de finances initiale des montants de 23,5 millions d'euros en AE et 23 millions d'euros en CP, l'exécution atteint 42 millions d'euros en AE et 36,7 millions d'euros en CP, soit des montants supérieurs respectivement de 79 % et 60 % à ceux programmés.

La sous-exécution des dépenses d'exonérations de charges a effectivement permis de verser par anticipation le volet 2020 du prêt de développement outre-mer à hauteur de 10 millions d'euros. **Le rapporteur spécial se félicite du redéploiement approprié de crédits non exécutés.**

D. LES EMPLOIS DE LA MISSION *OUTRE-MER*

Hors service militaire adapté, les emplois du programme 138 *Emploi outre-mer* et de la mission *Outre-mer* sont limités à l'Agence des outre-mer pour la mobilité (LADOM).

1. LADOM

L'Agence de l'outre-mer pour la mobilité, établissement public administratif, est un acteur majeur des mobilités des résidents des outre-mer.

La Cour des comptes la qualifie d'opérateur « toujours fragile » et évoque particulièrement les ressources humaines, jugeant que « le schéma d'emploi de LADOM traduit depuis 2016 une relative stabilité, mais le respect des obligations s'avère difficile ». Elle relève : « afin de mettre en œuvre ses missions et respecter le plafond d'emplois voté en loi de finances, l'agence est contrainte de recourir à un volume important de contrats précaires ». Elle note, en outre, que « le taux de rotation des personnels [...] reste à un niveau très élevé ».

L'Agence a indiqué au rapporteur spécial avoir effectivement fait appel à l'équivalent de 11,9 ETPT en contrats de parcours emploi compétences (PEC), 11 volontaires de service civique et l'équivalent de 11,1 ETPT en emplois intérimaires, notamment pour rattraper les retards de paiement, faire face au pic d'activité de la campagne du passeport mobilité études. Elle évoque par ailleurs, à propos du taux de rotation des personnels, le problème de l'attractivité des rémunérations.

Le rapporteur estime que **LADOM doit disposer des moyens adéquats à ses missions**. À cette fin, il conviendrait de mener enfin 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.

Recommandation : mener l’audit annoncé des ressources humaines de LADOM.

Par ailleurs, le rapporteur spécial note que le rapprochement souhaité de LADOM avec Pôle emploi tarde à se concrétiser pleinement. Dans un souci d’amélioration du service rendu aux demandeurs d’emploi ultramarins, il appelle de ses vœux la poursuite des efforts en ce sens.

Recommandation : poursuivre le rapprochement de LADOM avec Pôle emploi.

2. Une direction générale des outre-mer sans emplois

Avec la Cour des comptes, le rapporteur spécial relève que le responsable de programme est 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 sont effectivement portés par les programmes 216 *Conduite et pilotage des politiques de l’intérieur* et 307 *Administration territoriale*.

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. »

Le rapporteur recommande donc, comme il en avait déjà exprimé le souhait, qu’une réflexion s’engage à propos des moyens de la direction générale des outre-mer.

Recommandation : engager une réflexion sur les moyens de la direction générale des outre-mer.

III. LA SOUS-CONSOMMATION PERSISTANTE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 123

Le rapporteur spécial a accordé une attention particulière aux quatre actions 01 *Logement*, 02 *Aménagement du territoire*, 03 *Continuité territoriale* et 08 *Fonds exceptionnel d'investissement*, dont trois connaissent d'importantes sous-consommations.

A. UNE SOUS-EXÉCUTION NOTOIRE DE L'ACTION LOGEMENT

Par rapport à l'année 2018, **l'exécution s'améliore légèrement**, avec une hausse d'environ 5 % du montant des crédits de paiement consommés, qui passe de 1 621,9 millions d'euros à 1 711,6 millions d'euros. Cependant, la hausse du taux d'exécution, porté de 71,5 % à 78,1 % s'explique en partie par des ouvertures en loi de finances initiales d'un montant de 219,6 millions d'euros, inférieur de 3,6 % à ce qu'il était en LFI 2018. **Alors que les besoins des outre-mer sont criants en matière de logement, cette sous-exécution récurrente et massive inquiète.**

Le rapporteur spécial a pris note des mesures annoncées lors de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2020, notamment l'ouverture de 7 millions d'euros en vue de renforcer les moyens d'ingénierie des directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement. Il n'en appelle pas moins à une intensification de l'effort avec le déploiement généralisé de plateformes d'ingénierie pérennes et dotées de moyens substantiels dans tous les territoires ultramarins.

<p>Recommandation : généraliser le déploiement de plateformes d'ingénierie dans tous les territoires ultramarins.</p>
--

B. UNE SOUS-EXÉCUTION AGGRAVÉE DE L'ACTION AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

L'exécution de l'action *Aménagement du territoire* se dégrade sensiblement. Alors que le taux d'exécution des crédits de paiement ouverts en LFI était de 91,2 % en 2018, il chute à 76 % en 2019. Il convient de noter que les contrats de convergence et de transition n'ont été signés qu'au mois de juillet. Ainsi, le lancement des opérations contractualisées a pu n'intervenir qu'au dernier trimestre.

C. LA CONTINUITÉ TERRITORIALE

Le taux d'exécution des crédits de paiement atteint 94,5 %. Avec une consommation de 39,7 millions d'euros en CP, alors que 41,8 millions d'euros étaient prévus, la sous-exécution de l'action *Continuité territoriale* peut être relativisée : elle résulte dans une mesure non négligeable de l'application de la réserve de précaution.

Cependant, au-delà des données purement budgétaires, **le rapporteur spécial rappelle qu'un rapport de la délégation aux outre-mer de l'Assemblée nationale** ⁽¹⁾ **a fait le constat de nombreuses insuffisances du dispositif.** Lors de l'examen du projet de loi de finances pour l'année 2020, lui-même a 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.

Les conditions d'éligibilité au dispositif sont effectivement trop strictes. Ouverte aux seules personnes ayant leur résidence habituelle dans les outre-mer, l'aide au transport de corps ne permet pas à des personnes nées dans les outre-mer et demeurant depuis longtemps dans l'hexagone d'être inhumées dans leur territoire d'origine. En outre, les critères de ressources actuellement retenus sont si restrictifs qu'ils interdisent même à des personnes aux revenus très limités d'en bénéficier.

Cet amendement n° II-1624 a été adopté par l'Assemblée nationale. Exprimant l'avis favorable du Gouvernement, la ministre des outre-mer 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 » ⁽²⁾. Le rapporteur spécial estime qu'**il appartient donc désormais au Gouvernement d'en tirer les conséquences et de prendre les dispositions nécessaires pour que soit réformée l'aide à la continuité funéraire.**

<p>Recommandation : réformer les conditions juridiques d'accès au dispositif d'aide à la continuité funéraire.</p>

D. LE FONDS EXCEPTIONNEL D'INVESTISSEMENT

Le fonds exceptionnel d'investissement (FEI) a connu une sous-exécution de 24 millions d'euros en AE et 17,7 millions d'euros en CP. Elle s'explique avant tout par des redéploiements intervenus en gestion, qui ont respecté la finalité des crédits du FEI : répondre aux besoins des populations ultramarines en matière d'équipements. Ainsi, ont été transférés 7,5 millions d'euros au ministère de l'éducation nationale pour les constructions scolaires de Saint-Martin. D'autre part, des mouvements internes au programme 123 ont abondé de 9,3 millions d'euros l'action *Aménagement du territoire*.

(1) *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux outre-mer sur la continuité territoriale dans les outre-mer par M. Lénäick Adam, Mme Nathalie Bassire, Mme Monica Michel et Mme Nicole Sanquer, déposé le jeudi 3 octobre 2019.*

(2) *Cf. le compte rendu intégral des débats de la première séance du mercredi 6 novembre 2019.*

SECONDE PARTIE : L'IMPACT DE LA CRISE SANITAIRE

Le bureau de la commission des finances de l'Assemblée nationale, réuni le 1^{er} avril 2020, a décidé que les travaux de la troisième édition du Printemps de l'évaluation seraient consacrés au seul thème de « l'impact de l'actuelle crise sanitaire en termes de mobilisation des crédits budgétaires et de déploiement des politiques publiques ».

Au début du mois de juin 2020, si des risques de sous-exécution sont relevés par les responsables de budget opérationnel, l'impact de la crise sur les crédits de la mission ne semble pas majeur : l'exécution des autorisations d'engagement est préservée, la direction générale des outre-mer a su prendre des dispositions appropriées. Il ne semble cependant possible de proposer qu'une vue partielle et provisoire des effets de la crise.

I. L'ÉVOLUTION DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE JUSQU'EN MAI

Le rapporteur spécial a souhaité faire le point avec la direction générale des outre-mer sur le niveau d'exécution des crédits à l'heure du confinement. Il souligne qu'**il convient de faire preuve de prudence dans l'interprétation de ces données** : la situation n'est pas stabilisée, et toutes les évolutions inhabituelles ou inexplicables au moment où il remet son rapport ne doivent pas être imputées à la crise sanitaire.

A. LA SITUATION À LA FIN DU MOIS D'AVRIL

Jusqu'à la fin du mois d'avril, la consommation des crédits du programme 123 *Conditions de vie outre-mer* n'était pas significativement affectée par la crise sanitaire : en AE, la consommation était même très supérieure à celle du premier quadrimestre 2019, en hausse de 119,7 millions d'euros, mais aussi aux trois années précédentes. En CP, la consommation était légèrement supérieure à celle de 2019, et proche de celle de 2018.

Sur le programme 138 *Emploi outre-mer*, la situation était inverse mais cela s'expliquait par le non-versement, à ce jour, du montant des exonérations de charges sociales de l'AGIRC-ARRCO, l'organisme n'ayant pas été en mesure de transmettre son échéancier à la DGOM.

B. LES ÉVOLUTIONS CONSTATÉES À LA FIN DU MOIS DE MAI

À la fin du mois de mai, apparaît un tassement dans les engagements, en recul de 38 millions d'euros par rapport à 2019. Il faut tenir compte, dans la comparaison entre les deux exercices 2019 et 2020, de la disparition de la dotation globale d'autonomie de la Polynésie française, transformée en prélèvement sur recettes par la loi de finances pour 2020, ce qui conduit, toutes choses égales par ailleurs, à minorer la consommation de cette année 2020.

En CP, la consommation rejoint celle de l'année 2019.

Dans le cadre de la préparation du compte rendu de gestion n° 1 (CRG1), des dialogues de gestion se sont tenus du 18 au 20 mai avec l'ensemble des RBOP.

À ce stade de la gestion, les responsables de BOP faisaient état de fortes incertitudes sur leurs prévisions de consommation. Sur la base de l'hypothèse d'une absence de nouvel épisode de confinement, les prévisions d'ensemble font état d'une perspective de consommation intégrale des autorisations d'engagement ouvertes en LFI 2020, et d'un risque de sous-exécution en CP évalué, à ce stade, à 52 millions d'euros, principalement sur les actions *Logement* et *Aménagement du territoire* ainsi que sur l'action *Collectivités territoriales*.

II. UN IMPACT FINAL INCERTAIN SUR LES DIFFÉRENTES ACTIONS

Les crédits de la mission n'ont été que marginalement mobilisés pour des actions en lien direct avec la crise sanitaire, conformément à la logique des deux lois de finance rectificatives adoptées. En revanche, des dépenses sont prévues afin de faire face aux conséquences économiques de la crise sanitaire. **La direction générale des outre-mer mobilise à bon escient les crédits de la mission *Outre-mer*, mais l'exécution de certaines dépenses pourrait être affectée.**

A. UNE MOBILISATION DES CRÉDITS

Les crédits de différents dispositifs sont mobilisés pour faire face aux conséquences de la crise sanitaire et du confinement.

1. Le Fonds exceptionnel d'investissement

Dans une logique de soutien à la commande publique, des dispositions ont été prises afin d'assurer l'engagement de l'intégralité de l'enveloppe des crédits FEI, en AE. Un premier ensemble de décisions a déjà été notifié, un second ensemble devrait l'être d'ici la fin du mois d'avril. Ces crédits contribueront à soutenir l'activité de la filière BTP, quasi totalement à l'arrêt dans la plupart des territoires en raison de l'indisponibilité de la main-d'œuvre ou de matériaux. À la date du 3 juin 2020, la totalité des crédits du Fonds exceptionnel d'investissement a été fléchée – les décisions de la ministre ont toutes été notifiées aux maîtres d'ouvrage concernés – et les crédits sont engagés ou en cours d'engagement.

La ministre des outre-mer a par ailleurs demandé aux préfets d'appliquer le taux d'avance dérogatoire prévu par le décret définissant les modalités d'intervention du FEI ⁽¹⁾, chaque fois que les conditions nécessaires seront remplies. Ce taux a vocation à être appliqué aux opérations déjà engagées en 2018 et 2019 et qui auraient donné lieu à une avance à un taux moindre, ainsi qu'aux opérations engagées en 2020. Les crédits du FEI contribueront donc à la reprise économique.

2. Les contrats de convergence et de transformation

Le ministère des outre-mer a demandé aux préfets de mener un travail en liaison avec les collectivités signataires des contrats de convergence et de transformation en vue d'identifier les opérations susceptibles d'un démarrage rapide, dès cette année, et de conclure en conséquence des avenants. Ces démarches seront de nature à modifier les prévisions des responsables de budget opérationnel de programme, en optimisant la mobilisation des crédits disponibles.

Certains territoires, tels la Polynésie française ou Saint-Pierre-et-Miquelon, ont signalé leur capacité à engager des crédits au-delà des sommes prévues en 2020.

3. La continuité territoriale

Les crédits de la mission sont mobilisés afin de prendre en charge les frais des délégations de service public provisoires permettant la continuité de certaines liaisons aériennes : entre Mayotte et La Réunion, entre la Polynésie Française et l'hexagone, entre Wallis-et-Futuna et la Nouvelle-Calédonie et entre la Guadeloupe et Saint-Martin.

4. Des dépenses supplémentaires annoncées dans le cadre du programme *Emploi outre-mer*

À la date du 3 juin 2020, des dépenses supplémentaires sont prévues sur le programme 138, au titre des aides économiques spécifiques (au tourisme, à la presse...), en complément des mesures nationales s'appliquant dans les outre-mer. Elles devraient être financées par redéploiement de crédits du programme 123 *Conditions de vie outre-mer*, par décret de virement.

(1) Décret n° 2009-1776 du 30 décembre 2009 pris pour l'application de l'article 31 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer et relatif au fonds exceptionnel d'investissement outre-mer.

B. UN EFFET DIFFICILE À PRÉVOIR SUR COMPENSATIONS D'EXONÉRATIONS ET DÉPENSES FISCALES

L'impact de la crise sanitaire sur les compensations d'exonérations et les dépenses fiscales dépendra de l'évolution de la situation économique.

1. Les compensations d'exonération

La loi de finances rectificative du 23 mars 2020⁽¹⁾ a créé une nouvelle mission budgétaire *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*, regroupant deux nouveaux programmes dont le programme 356 *Prise en charge du dispositif exceptionnel de chômage partiel à la suite de la crise sanitaire*. Celui-ci a d'emblée été doté de 5,5 milliards d'euros, montant porté ensuite à 17,2 milliards d'euros par la loi de finances rectificative du 25 avril 2020⁽²⁾.

Dans la mesure où la compensation du chômage partiel par l'État, assurée au travers du programme 356, ne donne pas lieu à paiement de charges, les dépenses d'exonération s'en trouvent diminuées d'autant. *A contrario*, les dernières prévisions de dépenses présentées par l'ACOSS, le 28 février 2020, faisaient état d'un dépassement de 129 millions d'euros par rapport à l'enveloppe votée en loi de finances. Par conséquent, si la crise sanitaire a certainement pour effet d'entraîner une baisse, toutes choses égales par ailleurs, des dépenses de compensation d'exonérations de charges, il n'est pas possible à cette heure d'en évaluer l'ampleur ni d'apprécier l'écart final entre le niveau des dépenses à prendre en charge et l'enveloppe disponible.

Au 3 juin 2020, la date de la prochaine réunion du groupe de suivi des exonérations n'a pas encore été fixée, et la DGOM ne dispose pas d'une prévision actualisée par rapport à celle, caduque, présentée le 28 février 2020.

Le rapporteur estime que si la crise entraîne une sous-consommation des montants prévus les marges de manœuvre budgétaire ainsi dégagées doivent être mobilisées au profit de dispositifs de soutien à l'économie ultramarine.

Recommandation : mobiliser les crédits qui n'auront pas été dépensés au profit de dispositifs de soutien à l'économie ultramarine.

(1) Loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020.

(2) Loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.

2. Les dépenses fiscales

La chute de la consommation pendant la période de confinement aura nécessairement un impact sur les dépenses fiscales liées directement à la consommation (taux réduits de TVA, non-applicabilité de la TVA, exclusion de la TICPE).

La crise pourrait conduire à un report des décisions d'investissement et donc à un moindre emploi des dispositifs de défiscalisation à l'investissement productif. Cet effet n'est cependant pas constaté jusqu'à présent dans la file des dossiers soumis à agrément, ces derniers ayant été préparés avant la crise. L'impact sera probablement moindre en matière de défiscalisation pour le logement social, les organismes de logements social comptant poursuivre leur plan de charge.

On peut s'attendre également à une baisse des dépenses fiscales liées au bénéfice imposable des entreprises, les zones franches d'activité nouvelle génération, qui ne serait que le corollaire d'une baisse du produit des impôts sur les bénéfices et des impôts locaux.

Il est par ailleurs trop tôt pour évaluer l'impact des dépenses fiscales liées aux revenus des particuliers, dont la DGOM indique cependant qu'il devrait être modéré.

III. L'ENGAGEMENT DU SERVICE MILITAIRE ADAPTÉ

Selon des modalités particulières, les régiments du SMA ont joué un rôle important dans la lutte contre la pandémie.

1. Modalités d'engagement

À partir du 19 mars, tous les régiments du SMA se sont concentrés sur leur mission d'assistance aux populations. Afin de remplir cette mission de façon cohérente et coordonnée avec les forces armées, les capacités opérationnelles des RSMA sont passées sous le contrôle opérationnel des commandants supérieurs des forces de souveraineté depuis le 22 mars. Les capacités opérationnelles des RSMA ont ainsi pu être engagées à la suite des demandes de concours des préfets ou des hauts-commissaires, dans le cadre de l'opération Résilience, lorsque les moyens des pouvoirs publics étaient inexistantes, insuffisants, inadaptés ou indisponibles.

Les dépenses dues à l'engagement sur demande de concours des autorités préfectorales ou des commandants supérieurs sont prises en charge par les autorités en question.

2. Missions accomplies

Les missions accomplies s'articulent autour de trois axes.

Le premier est la logistique : stockage de masques, gel et gants et distribution de ces équipements aux bénéficiaires identifiés par les préfets ; transport de fret ; transport de civils à la Réunion entre l'aéroport et les sites de quatorzaine ; manutention de fret logistique sanitaire au profit de CHU ; montage de tentes pour augmenter les capacités de CHU ; distribution d'aide alimentaire.

Le deuxième est l'hébergement : accueil de rapatriés français en quatorzaine de Madagascar puis des Comores au RSMA de Mayotte ; accueil de renforts militaires des forces de souveraineté ; encadrement de deux centres civils de confinement en Nouvelle-Calédonie.

Le troisième est la communication, avec la diffusion de messages de bonne pratique et des remontées d'informations sur la situation de quartiers et villages parfois très isolés, via les volontaires, ainsi que des conseils aux maires sur les archipels polynésiens où des compagnies du SMA sont présentes et incarnent l'État.

Les dépenses dues à l'engagement sur demande de concours des autorités préfectorales ou des commandants supérieurs sont prises en charge par les autorités en question.

Le rapporteur spécial tient à rendre hommage aux régiments du service militaire adapté.

IV. LADOM FACE À LA CRISE

L'impact de la crise et du confinement sur les dispositifs de LADOM est certain, mais les conséquences budgétaires demeurent à préciser.

A. UN IMPACT CERTAIN SUR LES DISPOSITIFS

Toutes les formations ont été interrompues le 17 mars. L'opérateur envisage une baisse d'activité de la formation professionnelle proche de 50 %. Il juge en outre possible que la crainte d'attraper le virus dans l'hexagone incitera les étudiants, les stagiaires et les bénéficiaires de l'aide à la continuité territoriale à ne pas quitter les territoires ultramarins.

L'agence a par ailleurs contribué à l'élaboration du décret du 9 avril 2020 ⁽¹⁾ visant notamment à assurer la continuité du versement des rémunérations aux stagiaires et à leur ouvrir la possibilité d'une deuxième aide financière au déplacement afin de reprendre leur formation au moment de la réouverture de l'organisme concerné.

(1) Décret n° 2020-416 du 9 avril 2020 portant dérogation temporaire aux conditions d'application des dispositions relatives au passeport pour la mobilité de la formation professionnelle prévu à l'article D. 1803-6 du code des transports.

B. UN IMPACT À PRÉCISER SUR LES DÉPENSES

LADOM envisage une probable réalisation de dépenses inférieure à la prévision initiale et indique que les dotations ministérielles seront adaptées aux besoins réels.

En revanche, LADOM dit maintenir un rythme de paiement soutenu des factures et des rémunérations afin de ne pas pénaliser les bénéficiaires de ses dispositifs ni la trésorerie de ses prestataires.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion de 21 h 30, le mercredi 3 juin 2020, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu M. Olivier Serva, rapporteur spécial, sur les crédits de la mission Outre-mer.

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

PERSONNES AUDITIONNEES PAR LE RAPPORTEUR SPECIAL

Cour des comptes :

- M. Philippe Hayez, président de section ;
- Mme Sandrine Venera, auditrice ;
- M. Philippe-Pierre Cabourdin, conseiller maître ;
- Mme Perrine Serre, rapporteure ;
- M. Benoît Zaccaron, vérificateur ;
- Mme Pascale Fenech, vérificatrice.

Délégation interministérielle pour l'égalité des chances des Français d'outre-mer et la visibilité des outre-mer :

- M. Maël Disa, délégué interministériel.

L'Agence de l'outre-mer pour la mobilité :

- M. Florus Nestar, directeur général.

Ministère des outre-mer, direction générale des outre-mer :

- M. Emmanuel Berthier, directeur général des outre-mer ;
- M. Étienne Desplanques, sous-directeur des politiques publiques ;
- M. Marc Demulsant, sous-directeur de l'évaluation, de la prospective et de la dépense de l'État ;
- Mme Sabrina Schpitz, chef du bureau de la dépense de l'État.

SOURCES UTILISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

- Cour des comptes, *Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2019* de la mission *Outre-mer* ;
- *Rapport annuel de performances 2019* de la mission *Outre-mer* ;
- Réponses de M. le directeur général des outre-mer au questionnaire du rapporteur spécial ;
- Réponses de M. le directeur général de l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité au questionnaire du rapporteur spécial.