



N° 4524

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 octobre 2021.

## 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 2022** (n° 4482),

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN,  
Rapporteur général  
Député

---

**ANNEXE N° 30**

**OUTRE-MER**

Rapporteur spécial : M. OLIVIER SERVA

Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>PRINCIPALES ANALYSES DU RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	7
<b>DONNÉES CLÉS</b> .....	9
<b>INTRODUCTION</b> .....	11
<b>I. UNE BAISSÉ GÉNÉRALE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 138 EMPLOI OUTRE-MER QUI MASQUE LA PROGRESSION DE CERTAINS CRÉDITS..</b>	13
<b>A. LE RECUÉ DES CRÉDITS DE L'ACTION 01 SOUTIEN AUX     ENTREPRISES, CRÉDITS À CARACTÈRE ÉVALUATIF</b> .....	13
1. Un dispositif essentiel en faveur de l'économie ultramarine et de l'emploi.....	14
2. Des points de vigilance à surveiller .....	15
a. Un montant à revoir à la hausse le cas échéant selon l'évolution macro et microéconomique .....	15
b. La difficile prévision du montant à inscrire à l'action 01 : l'exemple de l'exécution 2020 .....	16
<b>B. LA PROGRESSION DES CRÉDITS DE L'ACTION 02 AIDE À     L'INSERTION ET À LA QUALIFICATION PROFESSIONNELLE AU     PROFIT DU SERVICE MILITAIRE ADAPTÉ</b> .....	17
1. Une augmentation des crédits traduisant le lancement de l'expérimentation SMA 2025+ et la création de compagnies supplémentaires .....	17
2. L'évolution en 2022 des actions de LADOM pour la qualification et l'insertion dans l'emploi .....	19
<b>C. LA STABILITÉ DES ACTIONS 03 PILOTAGE DES POLITIQUES DES     OUTRE-MER ET 04 FINANCEMENT DE L'ÉCONOMIE</b> .....	21
1. L'action 03 <i>Pilotage des politiques des outre-mer</i> .....	21
2. La regrettable érosion des crédits de paiement de l'action 04 Financement de l'économie.....	22

<b>II. LA HAUSSE DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 123</b>	
<b>CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER</b> .....	23
A. UNE LIGNE BUDGÉTAIRE UNIQUE CONSOLIDÉE.....	24
1. L’extension du dispositif d’aide à l’amélioration de l’habitat privé.....	26
2. À Mayotte et en Guyane, une expérimentation pour améliorer l’attractivité le financement du logement social très locatif.....	26
B. LE SOUTIEN RENFORCÉ DE L’ÉTAT AUPRÈS DES COLLECTIVITÉS.....	28
a. L’action 02 Aménagement du territoire.....	28
b. L’action 06 Collectivités territoriales.....	30
C. LE FINANCEMENT DE MESURES NOUVELLES EN MATIÈRE DE CONTINUITÉ TERRITORIALE.....	31
1. Une progression des crédits de paiement, qui traduit l’extension des publics concernés par la continuité territoriale et la revalorisation de certains dispositifs.....	31
2. Les lacunes du dispositif actuel.....	33
a. L’absence d’aide à la continuité entrepreneuriale.....	33
b. Le caractère insuffisant des dispositifs ouverts aux ultramarins qui voudraient préparer leur retour au pays.....	33
D. LA STABILITÉ DES AUTRES ACTIONS DU PROGRAMME.....	34
E. L’ACTUALITÉ DU NETTOYAGE DES ENGAGEMENTS JURIDIQUES PÉRIMÉE.....	35
<b>III. L’OUTIL FISCAL</b> .....	37
A. PRÉSENTATION DES DÉPENSES FISCALES EN FAVEUR DES INVESTISSEMENTS PRODUCTIFS.....	38
1. Présentation des évolutions récentes et de leur impact sur les territoires.....	38
2. La suppression de la dépense fiscale relative à l’exonération, sur agrément, des bénéfices réinvestis dans l’entreprise pour les sociétés de recherche et d’exploitation minière dans les départements d’outre-mer.....	40
3. Les propositions du rapporteur spécial.....	40
a. Améliorer l’attractivité des FIP-OM en élargissant l’assiette de calcul de la réduction d’impôt.....	40
b. Mieux prendre en compte les secteurs touristiques, pourvoyeurs d’emplois et de développement économique dans les territoires ultramarins, durement touchés par la crise sanitaire.....	41
B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES À L’OCTROI DE MER.....	42
<b>IV. L’AIDE DÉPLOYÉE PAR L’ÉTAT DANS LE CONTEXTE PARTICULIER DE LA CRISE SANITAIRE</b> .....	43
A. L’EXÉCUTION DES MESURES SPÉCIFIQUES DU PLAN DE RELANCE À DESTINATION DES OUTRE-MER.....	44

B. L'AUTORISATION DE LA GARANTIE DE L'ÉTAT À L'AFD EN FAVEUR D'UN PRÊT À LA COLLECTIVITÉ DE POLYNÉSIE FRANÇAISE, AUX FINANCES FORTEMENT CONTRAINTES PAR LA CRISE SANITAIRE.....	46
1. La garantie accordée en juillet 2020 à la collectivité de Polynésie française, en réponse à d'importantes difficultés de trésoreries.....	46
2. De nouveaux besoins dans un contexte économique toujours dégradé .....	47
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>49</b>
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	<b>51</b>



## PRINCIPALES ANALYSES DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Le projet de loi de finances pour 2022 présente une légère baisse des autorisations d'engagement (AE) de la mission *Outre-mer*, en raison de la contraction du premier poste de crédits de la mission, à savoir les compensations aux allègements de charges sociales. Les AE devraient atteindre 2 628,4 millions d'euros, en recul de 2,7 %. Les crédits de paiement (CP) demandés sont quant à eux en augmentation de 1,25 % et devraient s'élever à 2 467 millions d'euros.

- Sur le programme *Emploi Outre-mer*, le recul des AE et des CP du programme est principalement la conséquence de la prévision en recul de la compensation d'exonérations de cotisations patronales (action 1 *Soutien aux entreprises*), reflet de la poursuite attendue du recours des entreprises à l'activité partielle.

La baisse des crédits de l'action 1 masque la forte progression, à l'action 2 *Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle*, de la dotation consacrée à une extension du dispositif du service militaire adapté (+ 6,85 % en AE et + 7 % en CP), dans le cadre d'une expérimentation à Mayotte.

- Sur le programme *Conditions de vie Outre-mer*, l'augmentation de 15,15 % des crédits de paiement du programme s'inscrit dans le prolongement d'engagements pris en 2021, à rebours des difficultés structurelles de consommation des années précédentes. On peut y voir une première conséquence des programmes mis en place pour renforcer les capacités d'ingénierie administrative, financière et technique de nombreuses collectivités territoriales.

La diminution des autorisations d'engagement par rapport à 2021 peut s'expliquer par le caractère exceptionnel de certaines dépenses inscrites en loi de finances précédente. Les crédits de l'action 1 *Logement* sont toutefois en progression notable, à la fois en AE (4,45 %) et en CP (13,6 %), en raison de l'extension de l'éligibilité de l'aide à l'amélioration de l'habitat ouverte aux propriétaires très modestes aux propriétaires modestes.

Le programme porte une mesure nouvelle, retraçant les crédits de l'État au titre de la lutte contre la prolifération des algues sargasses, à hauteur de 2,5 millions d'euros.

- Le rapporteur se réjouit de la progression des crédits de paiement de l'action 3 *Continuité territoriale* qui atteindraient 44,88 millions d'euros, soit 8,6 %, traduisant notamment l'élargissement des dispositifs à de nouveaux publics.

Le rapporteur spécial appelle à un meilleur accompagnement des associations qui promeuvent un retour sur le territoire ultramarin pour les bénéficiaires de programmes de l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM) dans l'hexagone.

• Les dépenses fiscales relatives à la mission *Outre-mer* continuent à représenter plus du double des crédits budgétaires. Elles sont en effet évaluées, pour 2022, à 6,4 milliards d'euros. L'examen des dépenses fiscales consacrées à l'investissement productif est l'occasion pour le rapporteur spécial d'appeler à l'extension des dispositifs en faveur des fonds d'investissement proximité - outre-mer et en faveur des activités touristiques.

## DONNÉES CLÉS

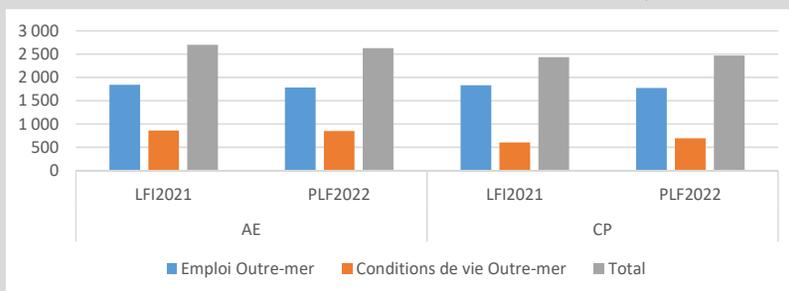
### ÉVOLUTION PRÉVUE EN 2022 DES CRÉDITS DE LA MISSION

(en millions d'euros)

Programmes	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2021	PLF 2022	Évolution (%)	LFI 2021	PLF 2022	Évolution (%)
Emploi outre-mer	1 842,7	1 781,9	- 3,30 %	1 833,2	1 772,3	- 3,3 %
Conditions de vie outre-mer	858,8	846,6	- 1,4 %	603,3	694,6	+ 15,2 %
<b>Totaux</b>	<b>2 701,4</b>	<b>2 628,4</b>	<b>- 2,7 %</b>	<b>2 436,5</b>	<b>2 467</b>	<b>+ 1,25 %</b>

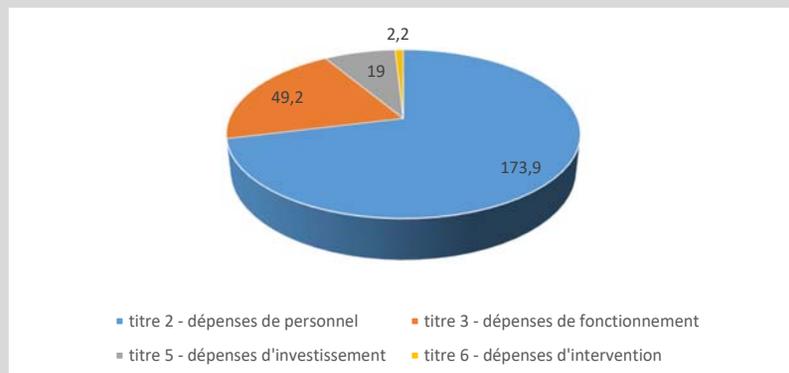
### ÉVOLUTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET DES CRÉDITS DE PAIEMENT ENTRE LA LFI POUR 2021 ET LE PLF 2022

(en millions d'euros)



### RÉPARTITION PAR TITRE DES CRÉDITS DE PAIEMENT DEMANDÉS

(en millions d'euros)





## INTRODUCTION

Deux programmes, se rapportant aux grandes politiques de l'État, composent la mission *Outre-mer* :

– le programme 138 *Emploi outre-mer* finance pour l'essentiel le dispositif d'allègement et d'exonération de cotisations de sécurité sociale dont bénéficient les entreprises et les travailleurs indépendants ultramarins. 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 ;

– le programme 123 *Conditions de vie Outre-mer*, dont la principale ligne est l'action *Logement*, dite ligne budgétaire unique : il 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 la situation financière dégradée de certaines collectivités.

En 2022, les autorisations d'engagement de la mission *Outre-mer* seraient globalement en diminution de 2,7 % en raison de la diminution du premier poste de crédits de la mission, à savoir les compensations aux allègements de charges sociales. Cette diminution globale masque la progression des actions *Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle et Logement*.

Pour leur part, les crédits de paiement seraient en augmentation de 1,25 %, avec une progression des crédits de paiement du programme *Conditions de vie outre-mer* à lui seul de 15,15 %. Ce sont des évolutions que le rapporteur spécial salue, car elles sont parallèles à une amélioration des décaissements qui contraste avec les difficultés récurrentes de consommation des crédits de ce programme.

Il convient de rappeler 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 présent projet (annexe budgétaire orange), est portée par pas moins de 102 programmes (contre 94 l'an dernier) 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 milliards d'euros en AE et 20,9 milliards d'euros en CP. Les dépenses fiscales étant évaluées à 6,4 milliards d'euros pour 2022, **l'effort total de l'État devrait s'élever à 25,6 milliards d'euros en AE et 27,2 milliards d'euros en CP en 2022** <sup>(1)</sup>.

---

(1) Source : document de politique transversale, projet de loi de finances pour 2022.

La mission *Outre-mer* ne devrait pas être concernée, dans le cadre du présent projet de loi de finances, par des mesures de périmètre. Deux mesures de transferts sont toutefois prévues :

– à partir du programme 138 : adhésion de l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM) à l'action sociale interministérielle, impliquant un transfert de 7 272 euros au profit de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) ;

– à partir du programme 123 : abondement de l'action 8 *Plan de lutte contre la chlordécone* du programme 162 *Interventions territoriales de l'État* (« PITE ») à hauteur de 110 000 euros en AE et en CP.

Pour la deuxième année consécutive, il paraît essentiel de suivre de plus près la déclinaison de la mission *Plan de relance* dans les territoires ultramarins, ainsi que l'aide particulière apportée à la Polynésie française sous la forme d'un prêt garanti par l'État.

## I. UNE BAISSÉ GLOBALE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 138 *EMPLOI OUTRE-MER* QUI MASQUE LA PROGRESSION DE CERTAINES DOTATIONS

Les crédits du programme 138 *Emploi Outre-mer* seraient en recul à la fois en autorisations d'engagement (– 3,3 %) et en crédits de paiement (– 3,3 %), pour atteindre respectivement 1 781,9 millions d'euros et 1 772,3 millions d'euros.

L'évaluation à la baisse de la compensation des exonérations de charges sociales, qui représente 93 % des crédits de la mission hors titre 2, en est la principale explication.

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

(en millions d'euros)

	AE			CP		
	LFI2021	PLF2022	Variation (%)	LFI2021	PLF2022	Variation (%)
<b>1 - Soutien aux entreprises</b>	1 556,6	1 478	5,05	1 556,6	1 478	– 5,05
<b>2 - Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle</b>	259,6	277,4	+ 6,85	251,5	269,2	+ 7,03
<b>3 - Pilotage des politiques outre-mer</b>	2,1	2,1	-	2,1	2,1	-
<b>4 - Financement de l'économie</b>	24,3	24,3	-	23	23	-
<b>Programme 138 - Emploi outre-mer</b>	<b>1 842,7</b>	<b>1,8</b>	<b>– 3,3</b>	<b>1,8</b>	<b>1 772,3</b>	<b>– 3,32</b>

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

### A. LE RECUŁ DES CRÉDITS À CARACTÈRE ÉVALUATIF DE L'ACTION 1 *SOUTIEN AUX ENTREPRISES*

L'action 1 *Soutien aux entreprises* est un des piliers de la politique de l'État en faveur de l'économie ultramarine. Ses crédits sont destinés à la compensation des exonérations de charges sociales. Il s'agit de dépenses de « guichet » : le montant inscrit en loi de finances ne présente qu'un caractère évaluatif.

Les crédits de cette action sont attendus en recul en AE et en CP, car les organismes de sécurité sociale, dont les prévisions sont utilisées pour construire les éléments budgétaires, anticipent une poursuite du recours aux dispositifs d'emplois aidés en 2022.

## 1. Un dispositif essentiel en faveur de l'économie ultramarine et de l'emploi

La suppression du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), intervenue en 2019, a été compensée par un renforcement des exonérations des charges patronales et ce pour l'ensemble des départements d'outre-mer et collectivités de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, à l'exception de Mayotte.

Ce dispositif d'exonérations et d'allègements de charges a pour principal objectif de renforcer la compétitivité des entreprises ultramarines et d'encourager la création d'emplois pérennes.

### **Principales caractéristiques des exonérations applicables outre-mer, dites « LODEOM »<sup>(1)</sup>**

« Le dispositif d'allègement du coût du travail spécifique aux outre-mer concerne une assiette élargie des cotisations et contributions patronales exonérées, à l'instar du dispositif de droit commun, avec l'intégration de la contribution au fonds national d'aide au logement (FNAL), de la contribution sociale autonomie (CSA) et d'une partie des accidents de travail-maladies professionnelles (AT-MP). Les cotisations patronales d'assurance chômage et de retraite complémentaire (association générale des institutions de retraite complémentaire des cadres – association pour le régime de retraite des salariés [AGIR – ARRCO]) sont également intégrées dans cette assiette.

Ainsi, c'est un niveau de zéro charges patronales qui est atteint au niveau du SMIC et qui est modulé ensuite selon les trois régimes d'exonérations définis pour les outre-mer : les entreprises de moins de 11 salariés et certains secteurs tels le BTP ou les transports, les secteurs clés de l'économie et la Guyane, les activités concourant essentiellement à la réalisation de projets innovants dans le domaine des technologies de l'information et de la communication. »

*Source : DGOM, réponse au questionnaire budgétaire.*

Depuis 2021, le dispositif intègre le secteur de la presse dans le régime de « compétitivité renforcée » et relève le point d'inflexion de ce même régime (point en dessous duquel les exonérations sont maximales et à partir duquel elles décroissent) en le portant à 2 SMIC au lieu de 1,7 SMIC. La loi n° 2020-1576 du 14 décembre 2020 de financement de la sécurité sociale pour 2021 a également étendu le dispositif à l'aéronautique, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022.

D'après les données fournies par la direction générale des outre-mer au rapporteur spécial<sup>(2)</sup>, les effectifs salariés des entreprises ultramarines sont en augmentation de 1,9 % sur un an, soit 6 582 emplois supplémentaires, dont plus de 83,2 % bénéficient du régime d'exonérations, ce qui porte le total des salariés relevant de ce dispositif dans ces quatre départements à 52 %.

---

(1) En référence à la loi pour le développement économique des outre-mer - loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer.

(2) Sur la base des données pour 2020 communiquées par l'ACOSS pour les seuls départements de la Guadeloupe, Martinique, Guyane et de La Réunion.

La DGOM constate par ailleurs que les entreprises exonérées ont créé plus d'emplois en 2020 (+ 3,2 %) que les entreprises non ciblées par les dispositifs (+ 0,7 %). De plus, le taux de croissance de l'emploi dans les entreprises bénéficiant du dispositif d'exonération des DOM (hors Mayotte) est supérieur de 3 points à celui des entreprises hexagonales comparables, ce qui confirme la tendance observée en 2019.

**Le rapporteur spécial salue ces résultats, d'autant plus que la situation particulière du chômage dans les territoires ultramarins impose en effet, selon lui, une politique volontariste.** Le taux de chômage outre-mer est nettement supérieur à celui de l'hexagone, ce qui exige des dispositifs adaptés.

COMPARAISON DU TAUX DE CHÔMAGE FRANCE ENTIÈRE  
ET TERRITOIRES ULTRAMARINS

Territoires	Taux de chômage
France entière	8 % (2020)
Saint-Pierre-et-Miquelon	8,50 % (2013)
Guadeloupe	17 % (2020)
Guyane	16 % (2020)
Martinique	12,4 % (2020)
La Réunion	17 % (2020)
Mayotte	28 % (2020)
Wallis-et-Futuna	17,4 % (2018)
Polynésie française	12,8 % (2019)
Nouvelle-Calédonie	10,9 % (2019)

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

Le caractère atypique de l'année 2020, marquée par la crise sanitaire, ainsi que la jeunesse du dispositif imposent une certaine prudence dans l'interprétation, la distinction entre les effets de la réforme elle-même et le contexte économique général pouvant être difficile à opérer.

## 2. Des points de vigilance

### a. Un montant à revoir éventuellement à la hausse selon l'évolution macro et microéconomique

On l'a dit, le recul des crédits de l'action 1 par rapport à la loi de finances initiale pour 2021 traduit l'anticipation, par les organismes de sécurité sociale, d'une poursuite du moindre recours au dispositif de compensations de charges.

Le rapporteur spécial entend cette explication et constate en effet que la crise sanitaire continue à peser sur le climat économique ultramarin. Il rappelle que ses conséquences sur l'activité des entreprises en 2022 ne sauraient être prévues avec certitude et que du fait du caractère évaluatif de ces crédits, **les dépenses réelles devront en tout état de cause être couvertes par des ajustements de crédits en gestion ou par l'ouverture de crédits en loi de finances rectificative.**

***b. La difficile prévision du montant à inscrire à l'action 1 : l'exemple de l'exécution 2020***

La Cour des comptes, dans sa Note d'exécution budgétaire pour 2020 <sup>(1)</sup>, a renouvelé son appel à la fiabilisation des projections, en donnant pour exemple la sous-budgétisation de l'exercice 2018 suivi de la surbudgétisation en 2019.

L'année 2020, au caractère plus qu'atypique, s'est également traduite par une surbudgétisation, conséquence du dispositif de financement de l'activité partielle entièrement pris en charge par l'État mis en place par la loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.

**La surbudgétisation de la deuxième loi de finances rectificative pour 2020**

Les prévisions initiales, présentées lors du premier groupe de suivi de février 2020, se chiffraient à 1 597,20 millions d'euros, prenant notamment en compte les mesures nouvelles votées à l'occasion de l'examen de la LFSS 2020 (notamment l'intégration de la presse au régime de compétitivité renforcée et le passage du seuil de la dégressivité de 1,7 à 2 smic), les versements au fonds national d'aide au logement et à la caisse nationale de solidarité. L'impact de la situation sanitaire a modifié drastiquement ces besoins, en raison du recours massif au chômage partiel et aux pertes d'emplois anticipées dans l'hexagone comme en outre-mer.

Sur la base des dernières prévisions pour 2020, arrêtées par les organismes de sécurité sociale au 16 octobre 2020, les versements effectivement réalisés en gestion auprès des organismes de sécurité sociale se sont établis à 1 435 millions d'euros en AE et en CP, générant au titre de l'exercice une situation de créances des organismes à l'égard de l'État, déclinée comme suit :

- 17 millions d'euros auprès de l'UNEDIC ;
- 77,1 millions d'euros auprès de l'AGIRC ARRCO ;
- 62 millions d'euros auprès de l'ACOSS, au titre des différentes caisses, ramenant la dette globale de 104 millions d'euros à 42 millions d'euros au 1er janvier 2021.

L'exécution définitive recensée par les organismes de sécurité sociale s'élève à 1 322,30 millions d'euros.

*Source : questionnaire budgétaire.*

En somme, l'exécution des années 2018 à 2020 illustre la difficulté de la prévision. Le rapporteur spécial partage l'analyse de la Cour des comptes qui considère comme insuffisante la fiabilité des informations fournies à la DGOM par les organismes de sécurité sociale, tout en reconnaissant que depuis 2020, le contexte économique est peu propice. Il estime toutefois que cette question doit être traitée au long cours de manière approfondie. D'après la DGOM, interrogée par le rapporteur spécial, « *le ministère des outre-mer a entamé un travail avec le ministère en charge des comptes publics sur les modalités de fiabilisation des prévisions produites par l'ACOSS.* »

---

(1) <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2021-04/NEB-2020-Outre-Mer.pdf>.

## **B. LA PROGRESSION DES CRÉDITS DE L'ACTION 2 AIDE À L'INSERTION ET À LA QUALIFICATION PROFESSIONNELLE AU PROFIT DU SERVICE MILITAIRE ADAPTÉ**

Les crédits de l'action 2 connaîtraient une remarquable progression, tant en AE qu'en CP. Les AE devraient atteindre 277,4 millions d'euros soit une augmentation de 6,85 % tandis que les CP s'établiraient à 269,2 millions d'euros, soit une hausse de 7 %.

**Le rapporteur spécial salue cette hausse des crédits**, qui 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), de même que des actions de formation en mobilité au profit des ressortissants des départements et collectivités d'outre-mer. Il s'agit notamment du 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 » ainsi que la subvention versée à l'Institut de formation aux carrières administratives, sanitaires et sociales (IFCASS).

### **1. Une augmentation des crédits traduisant le lancement de l'expérimentation SMA 2025+ et la création de compagnies supplémentaires**

**Le rapporteur spécial se réjouit de l'élargissement prévu en 2022 des activités du SMA**, dispositif militaire d'insertion socioprofessionnelle pour des jeunes ultramarins éloignés de l'emploi.

● La progression attendue des crédits de l'action 2 reflète d'une part le lancement, à Mayotte, d'une expérimentation portant sur un élargissement du public cible et un enrichissement du contenu. Cette expérimentation, appelée SMA 2025+, « a vocation à être étendue aux autres territoires dès 2023. »<sup>(1)</sup>. Les huit axes qui caractérisent cette évolution sont présentés ci-après.

---

(1) Source :annexe au projet de loi de finances pour 2022, mission Outre-mer.

### Les huit axes de l'expérimentation SMA 2025+

- **Renforcer les compétences professionnelles** : allongement de la durée de formation et l'ouverture de nouvelles filières en cohérences avec les besoins des employeurs d'une part, et les objectifs de politique publique poursuivis dans le territoire d'autre part ;
- **Savoir lire – écrire – compter – accéder à ses droits en ligne et surfer en sécurité sur internet** : développement d'un parcours dédié à l'apprentissage des savoirs de base avec un accent mis sur la lutte contre l'illectronisme ;
- **Rallier les mineurs décrocheurs** en accueillant tout au long de l'année ces jeunes identifiés par leurs lycées pour les rallier sur la voie de leurs études ;
- **Accueillir davantage de mères célibataires** pour garantir la place des femmes dans les Outre-mer où la surreprésentation des mères célibataires jeunes est significative ;
- **Le permis pour tous** : développement des actions de formation aux permis (VL, PL, TC) déjà existants pour favoriser notamment une nouvelle présentation à l'examen en cas d'échec, en augmentant le nombre de moniteurs et de véhicules ;
- **Former les managers de demain** : développement d'une offre de formation renforcée destinée à de futurs cadres intermédiaires (chefs d'équipe) ;
- **Renforcer le creuset républicain** : accentuer le brassage social et géographique en accueillant des étudiants qui s'intégreront à l'encadrement des jeunes volontaires ultramarins.
- **Accueillir davantage de volontaires** : répondre aux demandes de territoires qui demandent majoritairement une augmentation du nombre de bénéficiaires.

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2022, mission Outre-mer.

– D'autre part, Mayotte accueillera également une nouvelle compagnie, ce qui se traduira par la création de 202 emplois en équivalent temps plein (ETP), inscrits dans le présent projet.

Est également prévue, sans pour l'instant figurer à la mission *Outre-mer*, la création d'une nouvelle compagnie en Polynésie française. L'annonce en a été faite par le Président de la République à l'occasion de son déplacement réalisé en juillet 2022. Interrogée par le rapporteur spécial, la DGOM indique que « *les moyens financiers et les emplois nécessaires à l'ouverture [de cette] compagnie supplémentaire seront ouverts par voie d'amendement gouvernemental au PLF pour 2022. Les besoins sont évalués à 8 millions d'euros, tous titres confondus.* »<sup>(1)</sup>

**Le rapporteur spécial salue l'extension de ce dispositif qui contribue à aider les jeunes ultramarins à s'intégrer dans le monde professionnel.**

L'indicateur *Taux d'insertion des volontaires du SMA en fin de contrat* associé à l'objectif *Lutter contre l'exclusion du marché du travail des publics les plus éloignés de l'emploi par des actions de formation professionnelle adaptées* de la mission *Outre-mer* témoigne des bons résultats du dispositif, malgré les moindres performances de l'année 2020.

---

(1) Source : réponse au questionnaire budgétaire.

La crise sanitaire liée au Covid-19 a en effet fortement perturbé les activités de formation, en raison des alternances de période de confinement-déconfinement, et l’insertion professionnelle, le marché du travail ultramarin ayant été sérieusement affecté.

**TAUX D’INSERTION DES VOLONTAIRES DU SERVICE MILITAIRE ADAPTÉ  
EN FIN DE CONTRAT**

(en %)

2019 Réalisation	2020 Réalisation	2021 Prévision PAP 2020	2021 Prévision actualisée	2022 Prévision	2023 Cible
81	76	75	75	81	80

Source : projet annuel de performance.

Le taux d’insertion pour 2021 est évalué à 75 %, conforme à l’évaluation présentée sur les annexes budgétaires. Il traduit un climat sanitaire et économique encore incertain. L’évaluation à la hausse de la cible pour 2022 paraît refléter des conditions de formation attendues comme plus favorables pour les participants ainsi qu’une amélioration du climat économique. Pour le rapporteur spécial, le caractère encore instable de l’environnement économique pourrait peser sur la réalisation de cet objectif en 2022.

**2. L’évolution en 2022 des actions de LADOM pour la qualification et l’insertion dans l’emploi**

L’Agence de l’outre-mer pour la mobilité (LADOM) est le seul opérateur de la mission *Outre-mer*. Ses crédits sont retracés sur le programme *Emploi Outre-mer*, pour ses activités relevant de la qualification et de l’insertion dans l’emploi et pour la subvention de service public, et sur le programme *Conditions de vie outre-mer*, pour ses actions en matière de continuité territoriale.

Les crédits de LADOM pour la mise en œuvre des dispositifs d’aide à la mobilité en formation devraient être maintenus, soit 23,7 millions d’euros en AE et 18,5 millions d’euros en CP, montants inchangés par rapport à 2022. La subvention pour charges de service public serait en très légère diminution en AE et en CP (- 0,1 %) du fait de l’adhésion de LADOM à l’action sociale interministérielle, soit un transfert de 7 272 euros au profit de la direction générale de l’administration et de la fonction publique (DGAFP) du ministère de la transformation et de la fonction publiques.

**Le rapporteur spécial constate à regret que, comme il l’avait constaté l’année dernière, les tensions sur les ressources humaines de l’agence perdurent.** Les effectifs sous plafond n’ont pas évolué depuis 2016, à 127 ETP. Il félicite LADOM pour ses efforts en vue de l’obtention de financements au titre du fonds social européen, qui se sont traduits par le versement de 19,2 millions d’euros en 2020. <sup>(1)</sup>

---

(1) Source : réponse au questionnaire budgétaire.

**Le rapporteur spécial se réjouit de la mise en œuvre, en 2022, du nouvel accord-cadre triennal de partenariat de LADOM avec Pôle emploi**, mettant en œuvre des recommandations de la Cour des comptes. Celle-ci avait appelé à un renforcement des collaborations existantes entre les deux opérateurs. L'accord de partenariat a été validé en 2021 par les conseils d'administration des deux opérateurs. Pour le rapporteur spécial, ce rapprochement, au-delà du gain financier, sera gage d'amélioration du service rendu aux bénéficiaires.

**Principaux axes de l'accord-cadre triennal de partenariat  
entre LADOM et Pôle emploi**

- Achat d'actions de formation avec, au 1<sup>er</sup> janvier 2022, le rattachement des achats de formation de LADOM à ceux de Pôle emploi et le renforcement de l'adéquation entre les offres de formation professionnelle en mobilité et les besoins en qualification exprimés par les acteurs économiques locaux ;
- Définition d'une procédure de prescription des actions de formation en mobilité par les conseillers de Pôle emploi, et à titre transitoire jusqu'au 31 décembre 2023 par les conseillers LADOM ;
- Déploiement d'un processus commun de validation des dossiers individuels, afin de supprimer les doubles démarches pour les candidats ;
- Indemnisation des stagiaires, qui sera confiée par mandat de gestion à Pôle emploi ;
- Accompagnement post-formation, afin d'organiser la mise en relation des stagiaires ayant conclu une action en mobilité avec les acteurs du marché de l'emploi.

En complément et afin d'améliorer la qualité et la sécurité des dossiers partagés entre les deux opérateurs, l'accord-cadre 2021-2023 portera sur l'optimisation de deux fonctions « support » : le contrôle interne et les systèmes d'information.

*Source : LADOM, réponse au questionnaire budgétaire.*

La mise en œuvre opérationnelle de cet accord de partenariat suppose l'établissement d'une convention de gestion entre LADOM et Pôle emploi. D'après la DGOM, elle « *définira les modalités techniques qui encadreront le transfert effectif à Pôle Emploi de l'achat des formations et l'indemnisation des stagiaires, tout en fixant un schéma directeur d'échange de données. Enfin, des conventions seront signées localement entre les unités territoriales de LADOM et les directions régionales de Pôle Emploi afin d'adapter les dispositions de l'accord-cadre national aux spécificités de chaque territoire.* » <sup>(1)</sup>

---

(1) *Source : réponse au questionnaire budgétaire.*

### C. LA STABILITÉ DES ACTIONS 3 *PILOTAGE DES POLITIQUES DES OUTRE-MER* ET 4 *FINANCEMENT DE L'ÉCONOMIE*

Les deux autres actions du programme devraient présenter, tant en AE qu'en CP, des montants inchangés depuis la loi de finances pour 2020, à savoir :

– Pour l'action 3 *Pilotage des politiques des outre-mer*, 2,1 millions d'euros en AE et en CP ;

– Pour l'action 4 *Financement de l'économie*, 24,3 millions d'euros en AE et 23 millions d'euros en CP.

#### 1. L'action 3 *Pilotage des politiques des outre-mer*

L'action 3 *Pilotage des politiques des outre-mer* est le support, au sein de la mission *Outre-mer*, des crédits de la DGOM, du cabinet du ministre et de la délégation interministérielle pour l'égalité des chances des Français d'outre-mer et la visibilité des outre-mer.

Les dépenses du cabinet du ministère des outre-mer ont récemment fait l'objet d'un contrôle de la Cour des comptes. La Cour, dont les travaux ont porté sur la période comprise entre le 1<sup>er</sup> juillet 2017 et le 1<sup>er</sup> octobre 2020, a formulé au printemps dernier plusieurs recommandations dont le rapporteur spécial a pris connaissance <sup>(1)</sup>.

**Le rapporteur spécial ne peut d'abord que partager l'appel à une meilleure information du Parlement** : « au sein du programme 138 *Emploi outre-mer*, les dépenses du cabinet du ministre sont regroupées avec les crédits de plusieurs autres unités opérationnelles (UO), notamment avec ceux de la direction générale des outre-mer (DGOM), au sein de l'action 03 *Pilotage des politiques outre-mer*. Cette juxtaposition des UO, au sein d'une même action, ne permet pas de connaître la dotation allouée au cabinet. Il conviendrait donc de compléter l'information du Parlement en identifiant précisément dans le « jaune budgétaire » les crédits alloués aux dépenses de fonctionnement et de représentation du cabinet, au sein du programme budgétaire qui en est le support. »

---

(1) <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-depenses-du-cabinet-du-ministre-des-outre-mer>

**Référé de la Cour des comptes**  
**portant sur les dépenses du cabinet du ministre des outre-mer (n° 2021-1066)**

Recommandation n° 1 : reconsidérer la répartition des crédits de fonctionnement de l'action 03 du programme 138 dans le sens d'un rééquilibrage des dotations en faveur de la DGOM ;

Recommandation n° 2 : revoir la répartition des tâches et des emplois entre le cabinet et le bureau du cabinet d'une part, et la DGOM d'autre part, afin de redonner à celle-ci les moyens de faire face à la plénitude de ses missions ;

Recommandation n° 3 : édicter à l'usage du cabinet, du responsable de programme et des ordonnateurs ainsi que du département comptable ministériel, un référentiel commun rassemblant les normes relatives aux dépenses de cabinet, afin d'améliorer l'engagement, l'exécution, la justification et le contrôle des dépenses ;

Recommandation n° 4 : établir un référentiel de cotation des postes du cabinet pour déterminer de façon objective la rémunération des fonctionnaires et des contractuels affectés, y compris en matière d'indemnités de sujétion spéciale ;

Recommandation n° 5 : organiser l'examen par le directeur de cabinet des déclarations d'intérêts déposées par les fonctionnaires et les contractuels nommés au cabinet.

Le rapporteur spécial félicite la délégation interministérielle pour l'égalité des chances des Français d'outre-mer et la visibilité des outre-mer pour **la mise en place, au printemps 2021, d'un dispositif novateur tendant à remédier aux difficultés que rencontrent les étudiants ultramarins préparant de futures études dans l'hexagone dans la recherche de leur logement**. Mis en place en concertation avec Crous de Paris, le Cnous et les bailleurs sociaux et privés <sup>(1)</sup>, la plateforme HOM était accessible du 30 juin au 31 juillet 2021 et ce, exclusivement pour les étudiants ultramarins. Un approfondissement du dispositif et une ouverture de la plateforme dès la fin du premier trimestre sont prévus en 2022.

## **2. La regrettable érosion des crédits de paiement de l'action 4 *Financement de l'économie***

L'action 4 a été créée par la loi de finances pour 2019. Il s'agissait à l'époque d'intégrer à la mission *Outre-mer* l'équivalent des ressources dégagées par l'extinction de deux dépenses fiscales, la TVA non perçue récupérable et la réforme de l'impôt sur le revenu des résidents ultramarins.

Depuis 2019, les crédits de cette action 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 constate à regret, depuis 2020, l'érosion de ces crédits**. Après une enveloppe de 17,5 millions d'euros en loi de finances pour 2019, les lois de finances suivantes se sont montrées en effet beaucoup moins généreuses, avec 10 millions d'euros en AE et en CP, montants qu'il est demandé de reconduire pour 2022.

---

(1) <https://hebergement.outremersolidaires.gouv.fr/lessors>

C'est la raison pour laquelle le rapporteur spécial a présenté un amendement tendant à augmenter de 20 millions d'euros les crédits de l'action 4 pour 2022, afin de prendre en compte les besoins de financement des entreprises ultramarines. Il appuie son argumentation sur le constat qu'en exécution, les crédits initiaux se sont révélés gravement insuffisants en 2019 comme en 2020.

**CONSOMMATION DES CRÉDITS DE L'ACTION 4 FINANCEMENT DE L'ÉCONOMIE  
DU PROGRAMME 138 EMPLOI OUTRE-MER**

*(en euros)*

	AE		CP	
	2019	2020	2019	2020
<b>Prévision</b>	23 500 000	24 302 576	23 000 000	23 014 576
<b>Dépense effective</b>	42 010 297	32 052 975	36 741 854	32 646 781
<b>Taux de consommation</b>	178,8 %	131,9 %	159,7 %	141,9 %

Source : rapport annuel de performance pour 2020.

Le rapporteur spécial estime par ailleurs **que les dispositifs portés par l'action 4 mériteraient d'être complétés par un fonds de dotation à destination des entreprises ultramarines** ayant le projet de s'installer dans l'hexagone, qui est l'objet d'un autre amendement qu'il a déposé afin de doter ce fonds de 5 millions d'euros.

**II. LA HAUSSE DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 123  
CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER**

Le programme 123 *Conditions de vie outre-mer* comporte huit actions. La plus importante, en montant de crédits demandés, est l'action 1 *Logement*, dite « ligne budgétaire unique » (LBU). Le programme présente une diminution de 1,4 % des autorisations d'engagement, qui atteignent 846,57 millions d'euros mais une progression très nette et notable des crédits de paiement (+ 15,15 %), portés quant à eux à 694,64 millions d'euros.

**Le rapporteur spécial salue cette progression des crédits de paiement, qui est le fait de la majorité des actions du programme.** Elle traduit, d'après la DGOM, une accélération des décaissements et ce, après plusieurs exercices caractérisés par des enveloppes sous-consommées. Cette tendance est salutaire. Ce résultat est à mettre au compte de différents instruments développés par la DGOM, en particulier des outils d'ingénierie destinés à certaines collectivités territoriales ultramarines.

La diminution des autorisations d'engagement par rapport à 2021 peut s'expliquer par le caractère exceptionnel de certaines dépenses inscrites à titre non reconductible l'action 6 *Collectivités territoriales* en loi de finances initiale pour 2021 :

– 17 millions d'euros en autorisations d'engagement prévus pour le lycée de Wallis-et-Futuna (réduits à 2 millions d'euros en AE et CP en PLF 2022) ;

– 30 millions d'euros pour les contrats de redressement des outre-mer (COROM) <sup>(1)</sup>, développés en trois ans au rythme de 10 millions d'euros en CP.

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

(en millions d'euros)

	AE			CP		
	LFI2021	PLF2022	Variation (%)	LFI2021	PLF2022	Variation (%)
<b>1 - Logement</b>	224,6	234,6	- 1,42	177	176,9	+ 13,61
<b>2 - Aménagement du territoire</b>	202,7	209	+ 4,45	146	156,2	+ 7,04
<b>3 - Continuité territoriale</b>	46,5	45	+ 3,10	41,3	44,8	+ 8,57
<b>4 - Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports</b>	5,7	5,7	- 3,23	5,7	5,65	0
<b>6 - Collectivités territoriales</b>	219,20	205	- 6,82	146,6	199,5	+ 36
<b>7 - Insertion économique et coopération régionales</b>	969,5	969,5	0	969,5	969,5	0
<b>8 - Fonds exceptionnel d'investissement</b>	110	110	0	67	63,3	- 5,56
<b>9 - Appui à l'accès aux financements bancaires</b>	48,35	36,3	- 24,82	18,8	18,8	+ 22,9
<b>TOTAL</b>	858,8	846,6	- 1,42	603,3	694,6	+ 15,15

Source : documents budgétaires.

#### A. UNE LIGNE BUDGÉTAIRE UNIQUE CONSOLIDÉE

Les crédits de l'action 1 *Logement* progresseraient de 4,45 % en AE et de 13,6 % en CP par rapport à la loi de finances pour 2021, progression qui poursuit la dynamique engagée depuis la signature du plan « logement outre-mer ».

(1) Les COROM, introduits par amendement au projet de loi de finances pour 2021, apportent le soutien de l'État auprès des communes ultramarines souhaitant assainir leur situation financière et réduire les délais de paiement de leurs fournisseurs locaux. Les communes, qui signent un contrat de redressement outre-mer, sont accompagnées sur le long terme (appui technique avec envoi d'experts et appui financier), leur permettant de concevoir un pilotage optimisé de leurs finances. Source : annexe au projet de loi de finances.

L'action, qui porte 27,7 % des crédits du programme, couvre six activités principales, à savoir l'estimation des besoins et apport en ingénierie, le logement social et les actions foncières, l'amélioration de la sécurité du parc social antillais à l'égard du risque sismique, l'accession sociale à la propriété et amélioration du parc privé, l'accompagnement des politiques urbaines d'aménagement et de rénovation, et enfin la résorption de l'habitat insalubre et informel, qui concerne en outre-mer une proportion particulièrement élevée des logements.

### **L'habitat insalubre dans les territoires ultramarins**

La situation des DROM en matière d'insalubrité et d'habitat indigne présente une gravité et une acuité particulières. Jusqu'en 2017, le nombre de logements en situation d'indignité était estimé à 68 000 logements. Il est aujourd'hui porté à environ 105 756 logements, cette augmentation s'expliquant par un meilleur repérage des situations d'habitat indigne et informel mené par les collectivités dans le cadre de l'élaboration de leurs plans communaux ou intercommunaux de lutte contre l'habitat indigne.

Sur l'ensemble des départements d'outre-mer, les crédits budgétaires de la LBU consommés en 2020 pour les opérations de résorption de l'habitat insalubre (RHI) ou spontané (RHS) ainsi que les opérations groupées d'amélioration légère de l'habitat (OGRAL) ont représenté 32,1 millions d'euros en AE et 16,5 millions d'euros en CP.

*Source : DGOM, réponse au questionnaire budgétaire.*

Les moyens budgétaires du ministère sont complétés par des mesures d'incitation fiscale à l'investissement et à la rénovation, tant pour les logements sociaux, les logements intermédiaires que pour les logements locatifs « classiques ».

**Le rapporteur spécial relève avec satisfaction le renforcement des moyens en faveur de l'amélioration de l'habitat.** Il se réjouit en effet de deux innovations portées par l'action 1 *Logement* dans le présent projet de loi de finances : l'extension du dispositif d'aide à l'amélioration de l'habitat privé ainsi qu'une expérimentation lancée en Guyane et à Mayotte pour améliorer l'attractivité du financement du logement locatif très social.

Il appelle à un élargissement de l'utilisation des crédits de l'action 1 *Logement* au-delà de l'appui au développement du logement social et de l'accession à la propriété. Cette action pourrait utilement porter des crédits en faveur de l'amélioration globale du cadre de vie des habitants : l'implantation de terrains de sport et d'aires de jeu, à titre d'exemple.

## 1. L'extension du dispositif d'aide à l'amélioration de l'habitat privé

Est prévue en 2022 l'extension du dispositif d'aide à l'amélioration de l'habitat privé, pour l'instant réservé, en outre-mer, aux propriétaires occupants très modestes : les propriétaires occupants modestes pourront désormais en bénéficier, dans le cadre d'une collaboration entre le ministère des outre-mer et l'Agence nationale de l'habitat (ANAH). **Le rapporteur spécial s'en réjouit, d'autant plus qu'il ne s'agit que de prendre en compte une faculté déjà ouverte aux propriétaires occupants modestes dans l'hexagone.** Les montants concernés sont de 6 millions d'euros en AE et 3 millions d'euros en CP en 2022.

## 2. À Mayotte et en Guyane, une expérimentation pour améliorer l'attractivité du financement du logement social très locatif

La DGOM a porté à la connaissance du rapporteur spécial la difficulté des dispositifs d'accès au logement locatif ou en accession « *à répondre à la situation particulière de certaines populations des régions et départements ultramarins, notamment en raison de l'insuffisance de leurs revenus, couplée à la cherté des coûts de construction.* »

Cette problématique est partagée par tous les territoires ultramarins mais est particulièrement préoccupante dans les départements de Guyane et de Mayotte. L'expérimentation prévue s'inscrit dans le prolongement du Plan Logement outre-mer (PLOM) 2019-2022 <sup>(1)</sup> et de sa mesure n° 2-1-3 qui concerne spécifiquement ces deux territoires ultramarins : il s'agit d'« *étudier l'intérêt de revoir les paramètres de financement du Logement locatif très social (LLTS) par la LBU pour le rendre plus attractif, sur le modèle du « prêt locatif aidé d'intégration adapté » (PLAI) en métropole* ».

Les objectifs poursuivis par cette mesure sont doubles :

– construire de manière massive pour reloger les ménages actuellement dans les bidonvilles et concurrencer les marchands de sommeil.

– offrir des loyers de sortie très bas pour des ménages dont les ressources sont limitées.

---

(1) <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2019-12/20191129%20PLAN%20LOGEMENT%20OUTRE-MER%202019-2022.pdf>.

### Présentation de l'expérimentation à Mayotte et en Guyane

Ce produit doit permettre le financement d'un logement locatif très social à bas niveau de quittance avec la mise en place par le bailleur d'une gestion locative renforcée permettant de soutenir le ménage en sortie de bidonville à l'appropriation de son logement, à la gestion financière et à la responsabilisation dans le rapport à un propriétaire bailleur. C'est un mode locatif particulier pour les ménages en grande précarité sociale qui n'ont actuellement pas accès au logement locatif social classique.

Les travaux de préfiguration du LLTSA développés à Mayotte en 2020 ont conduit à une réflexion complémentaire sur l'investissement et la contribution attendue de l'État (mobilisation accrue de la LBU) ainsi que sur la nécessité d'expérimenter un mode constructif innovant (coût maîtrisé et rapidité de construction).

Afin d'accélérer le développement de ce type d'habitat, un appel à propositions « Un toit pour tous en Outre-mer » (TOTEM) a été lancé en juillet (fin de candidature : 15 octobre 2021) afin d'inciter les professionnels du bâtiment à proposer des constructions « modulaires » pensées en fonction des contraintes locales et de la disponibilité des ressources à proximité.

L'expérimentation s'accompagne enfin de l'ouverture des financements de la LBU pour financer les projets de logements sociaux dans tous les départements outre-mer aux maîtrises d'ouvrage d'insertion.

#### *Bases réglementaires :*

- Décret n° 2021-1204 du 17 septembre 2021 relatif à l'expérimentation du logement locatif très social adapté dans les départements de Guyane et de Mayotte ;
- Arrêté du 17 septembre 2021 relatif à l'expérimentation du dispositif « logement locatif très social adapté » dans les départements de Guyane et de Mayotte.

*Source : DGOM, réponse au questionnaire budgétaire.*

Pour atteindre ces objectifs, l'expérimentation, dont les crédits figurent en 2021 à l'action 1 *Logement*, prévoit le développement sur cinq ans d'un nouveau produit, le Logement locatif très social adapté (LLTSA).

**Le rapporteur spécial se réjouit de ce dispositif et espère que les bailleurs sociaux et professionnels du bâtiment s'en saisiront.** Il appelle à des actions de communication appropriées pour favoriser les meilleures retombées possibles.

## **B. LE SOUTIEN RENFORCÉ DE L'ÉTAT AUPRÈS DES COLLECTIVITÉS**

Les crédits demandés pour les actions 2 *Aménagement du territoire* et 6 *Collectivités territoriales* sont en hausse, ce dont le rapporteur spécial se réjouit :

– pour l'action 2, l'augmentation devrait être de 4,45 % en AE et de 13,6 % en CP ;

– pour l'action 6, elle devrait s'élever à 36 % en crédits de paiement en dépit d'une contraction des autorisations d'engagement.

Ces deux actions répondent à une préoccupation commune, celle de l'accompagnement des collectivités ultramarines par l'État.

### **a. L'action 2 Aménagement du territoire**

L'action 2, dotée de 209 millions d'euros en AE et 156,26 millions d'euros en CP, porte des crédits de cofinancement de projets structurants des collectivités ultramarines, dans l'objectif de soutenir le développement économique et la transition écologique et énergétique des outre-mer. Il s'agit notamment des crédits des contrats de convergence et de transformation (CCT), soit 188,3 millions d'euros en AE et 132,2 millions d'euros en CP, et des crédits des contrats de développements et de projets pour les deux collectivités dont le CCT n'a pas encore été conclu, la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française <sup>(1)</sup>.

L'action présente une mesure nouvelle pour 2022 dans le présent projet : les crédits déployés par l'État au titre de la lutte contre la prolifération des algues sargasses sont en effet regroupés sur le programme 123. Il s'agit des dépenses liées aux opérations de ramassage des sargasses, à la fourniture de petits équipements (EPI), aux matériels consommables mis à la disposition des équipes de ramassage et des dépenses relatives à la communication et aux coopérations régionales et internationales, et ce à hauteur de 2,5 millions d'euros en AE et en CP.

---

(1) Le rapporteur spécial renvoie à son rapport élaboré dans le cadre de l'examen de la loi de règlement pour 2020 et du « printemps de l'évaluation » de la commission des finances. Il en avait en effet fait porter la partie thématique de son rapport sur la mise en œuvre des CCT.

[https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion\\_fin/115b4195-a31\\_rapport-fond.pdf](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_fin/115b4195-a31_rapport-fond.pdf)

### Présentation des actions de l'État pour la collecte des algues sargasses

Sur la période 2015-2020, le ministère des outre-mer (MOM) a mobilisé, en moyenne, 800 000 euros par an pour contribuer aux opérations de collecte des algues échouées, en Guadeloupe et en Martinique.

Sur la même période, le ministère de la transition écologique (MTE) a mobilisé, en moyenne, 474 000 euros par an sur les opérations de collecte des algues.

La mesure nouvelle prévue dans le PLF 2022 a pour objectif de regrouper sur le seul programme 123 du MOM, le soutien de l'État aux collectivités concernées par les opérations de ramassage. Le montant prévu, soit 2,5 millions d'euros, constitue un effort supplémentaire, puisque les deux ministères (MOM et MTE) ont mobilisé au total, sur 2015-2020, 1,27 million d'euros.

Il s'agit aussi, en rationalisant l'organisation (un seul budget opérationnel de programme -BOP- concerné) de faciliter la mise en œuvre des crédits.

Le phénomène relevant jusqu'à ces dernières années d'une logique de crise, avec des fluctuations importantes en termes d'ampleur, tend à se pérenniser.

La mesure adoptée en PLF 2022 répond donc aussi à la volonté du MOM de changer de paradigme, en intégrant la lutte contre les sargasses dans une démarche pérenne.

Ce changement de paradigme doit également se décliner au niveau territorial, notamment au travers de la mise en place de vecteurs de commande publique adapté, permettant une meilleure réactivité mais aussi une meilleure maîtrise des coûts.

Cette initiative du ministère des outre-mer s'intègre dans le futur plan Sargasses II, qui prévoira la mobilisation de plusieurs autres ministères (recherche, santé, relations avec les collectivités territoriales), afin que chacun contribue à la hauteur des enjeux.

Le MOM n'a pas vocation, en effet, à être le seul financeur de la lutte contre les sargasses, qui revêt plusieurs dimensions (recherche, anticipation de la dérive des bancs, santé, environnement...);

Pour ce qui concerne le MOM, les crédits seront destinés à aider financièrement les collectivités pour les opérations de ramassage. Cette aide prendra la forme d'une subvention aux opérations de ramassage, et en cas de reliquat de crédits sur la ligne, une aide à l'équipement des collectivités en matériel de ramassage (en complément des aides des autres ministères, notamment la dotation d'équipement des territoires ruraux – DETR).

*Source : DGOM, réponse au questionnaire budgétaire.*

Le rapporteur spécial félicite le Gouvernement pour avoir inscrit ce dispositif au sein de la mission *Outre-mer*, mais **il s'interroge sur son caractère opérationnel**. En effet, l'aide ne sera versée qu'après engagement des dépenses aux collectivités, ce qui ne répond pas aux nombreuses situations où celles-ci sont dépassées par l'ampleur du phénomène. Il est essentiel que l'État prenne davantage ses responsabilités dans la gestion de ce fléau.

- Le rapporteur spécial se réjouit des 400 000 euros en AE et en CP au profit du nouveau pôle « Outre-mer » de l'agence Atout France, l'agence de développement touristique de la France, pour le développement d'actions de communication en faveur de la promotion du tourisme en outre-mer.

Pour autant, le rapporteur spécial considère comme essentiel d'accentuer parallèlement les dispositifs fiscaux en faveur du développement du tourisme ultramarin. Ses propositions sont présentées ci-après (partie III relative à l'outil fiscal).

### ***b. L'action 6 Collectivités territoriales***

Les crédits de l'action 6 recouvrent essentiellement des dotations aux collectivités territoriales et celle du fonds de secours.

- Les dotations aux collectivités, pour 194 millions d'euros en AE et 188,39 millions d'euros en CP, servent le double objectif « *de maintenir la capacité financière des collectivités territoriales d'outre-mer* » et de « *favoriser l'égal accès aux services publics locaux des populations ultramarines* »<sup>(1)</sup>.

La mission financerait en 2022 un soutien exceptionnel à la collectivité territoriale de Guyane, d'un montant de 20 millions d'euros en AE et en CP, qui complète les dotations mettant en œuvre depuis 2018 le plan d'urgence pour la Guyane d'avril 2017<sup>(2)</sup>. Ce soutien exceptionnel, né d'un accord signé en 2021 entre l'État et la CTG, doit aider celle-ci à rétablir sa capacité d'autofinancement en contrepartie d'engagements sur la maîtrise des dépenses de fonctionnement.

- La dotation du fonds de secours est quant à elle l'expression du soutien de l'État et de la solidarité nationale dans le cas de catastrophes touchant les territoires ultramarins. Le fonds de secours est composé d'un volet « intervention », pour répondre rapidement aux besoins de première nécessité, et d'un volet « indemnisation », pour les particuliers, les entreprises et les exploitants agricoles. Comme le précise la DGOM au rapporteur spécial, « *ce fonds n'a pas vocation à se substituer aux dispositifs assurantiels qui constituent la première réponse à ces situations. Il ne traite donc que les situations résiduelles, afin de prendre en compte les cas particuliers de personnes en grande difficulté.* »

---

(1) Source : annexe au projet de loi de finances pour 2022.

(2) Dotation spéciale d'équipement scolaire en Guyane (15 millions d'euros en AE et en CP), dotation spéciale de construction et d'équipement des lycées et collèges en Guyane.

La DGOM a également indiqué au rapporteur spécial que « *la prévision de dépenses pour 2022* », à savoir 10 millions d'euros en AE et en CP, « a été établie à partir du rythme de dépense moyen observé sur les dernières années (hors 2020) », dépenses reproduites dans le tableau ci-dessous.

#### CONSOMMATION DU FONDS DE SECOURS

(en million d'euros)

Année	Consommation AE
2015	7,8
2016	6,3
2017*	15,7
2018*	20,1
2019	10
2020	0,8
2021 (au 1 <sup>er</sup> juillet 2021)	13,2

\*dont versement au titre des secours Irma et Maria

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

### C. LE FINANCEMENT DE MESURES NOUVELLES EN MATIÈRE DE CONTINUITÉ TERRITORIALE

Les crédits de l'action 3 *Continuité territoriale* seraient, en AE, en recul de 3,2 %, à près de 45 millions d'euros, mais en forte progression en CP (8,6 %) soit 44,9 millions d'euros, expression notamment de l'ouverture des dispositifs à de nouveaux publics.

#### 1. Une progression des crédits de paiement, qui traduit l'extension des publics concernés par la continuité territoriale et la revalorisation de certains dispositifs

La gestion des aides du fonds de continuité territoriale est principalement assurée par LADOM. Il s'agit, au profit des résidents ultramarins, des dispositifs suivants :

– l'aide à la continuité territoriale et l'aide à la continuité territoriale funéraire, qui se décline en une aide obsèques (participation au financement du transport des personnes se rendant à des obsèques, participation aux visites des proches à un parent en fin de vie) et une aide au transport de corps (contribution au financement du transport de corps vers la collectivité de résidence habituelle du défunt) ;

– le passeport pour la mobilité des études (PME), qui finance une partie du déplacement des étudiants de l'enseignement supérieur quand le cursus ne peut être suivi dans la collectivité de résidence, et dont le montant varie selon des critères sociaux inscrits en dehors de leur collectivité de résidence, lorsque l'inscription dans cet établissement est justifiée ;

– le passeport pour la mobilité de la formation professionnelle (PMFP), qui comprend cinq aides (déplacement, frais liés à la formation, aide mensuelle, forfait pour les premiers frais d’installation, aide à l’entrée dans l’emploi) et dans certains cas aide versée pour les épreuves d’admission de certains concours ;

– le passeport pour la mobilité en stage professionnel (PMSP), pour les élèves et étudiants qui doivent faire un stage, dans le cadre de leurs études, hors du territoire de résidence aux élèves et étudiants inscrits en terminale (aide non cumulable avec le PMFP).

La progression des crédits de paiement traduit notamment l’élargissement de l’accès aux dispositions de continuité territoriale et l’harmonisation des aides au transport de corps sur le montant le plus favorable (fusion des « aides majorées » et « aides simples » sur la base des « aides majorées »), dans le prolongement à la fois d’une réflexion lancée par le ministère des outre-mer en janvier 2020, d’un amendement du rapporteur spécial au projet de loi de finances pour 2021 sur l’éligibilité des frères et sœurs des défunts à l’aide et l’ouverture de l’aide dans le cas d’un déplacement pour une dernière visite à un proche, ainsi que de mesures réglementaires.

Ces évolutions sont présentées dans l’encadré ci-après.

#### **Évolutions récentes de l’aide à la continuité territoriale**

En application de la loi de finances pour 2021 et du décret du 28 juin 2021 modifiant le code des transports en matière de continuité territoriale entre les collectivités d’outre-mer et le territoire métropolitain et de l’arrêté du 28 juin 2021 modifiant les arrêtés pris en application des articles L. 1803-3, R. 1803-18, R. 1803-19 et D. 1803-42 du code des transports

##### **– Aide obsèques**

Éligibilité des frères et sœurs des défunts ;

Ouverture de l’aide dans le cas d’un déplacement pour une dernière visite à un proche ;

Ouverture de l’aide obsèques pour les déplacements entre outre-mer (prise en charge de 40 % du montant du billet d’avion ;

##### **– Aide au transport de corps**

Disparition de la distinction entre aide majorée (sur condition de ressources) et aide simple au profit du montant le plus favorable, rehaussement supplémentaire pour les îles Wallis et Futuna, la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie ;

– **Élargissement des dispositifs de mobilité à de nouveaux publics** pour les doctorants et post-doctorants (une fois par an), les artistes et acteurs culturels (deux fois par an), les jeunes espoirs sportifs (quatre fois par an) « ces publics pourront respectivement recourir au cours d’une même année civile à l’ensemble des dispositifs de mobilité de LADOM ».

Pour le rapporteur spécial, les dispositifs de continuité territoriale présentent un caractère indispensable. Il se réjouit de l’ouverture des aides délivrées par LADOM à de nouveaux publics.

Le rapporteur spécial estime qu'il conviendrait de compléter l'élargissement de l'accès de l'aide « obsèques » par une modification des dispositions relatives aux frais déductibles des successions pour tenir compte du coût particulièrement élevé des frais d'obsèques en outre-mer. Il propose de modifier l'article 775 du code général des impôts pour porter le plafond de 1 500 euros à 3 000 euros en outre-mer. À titre d'exemple, d'après les informations recueillies par le rapporteur spécial, les frais à engager pour une prestation complète à Paris, sont de l'ordre de 2 600 euros et 3 000 euros, contre 3 600 et 6 000 euros aux Antilles.

## **2. Les lacunes du dispositif actuel**

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

Certaines entreprises ultramarines voient leur développement freiné du fait de leur éloignement de l'hexagone, paramètre géographique qui peut handicaper leur croissance. Le rapporteur spécial constate qu'il n'existe pas, à l'heure actuelle, de dispositif adapté. C'est la raison pour laquelle il a déposé pour la seconde année consécutive un amendement tendant à la création d'un fonds de dotation soutenant les entrepreneurs ultramarins dans leur recherche de nouveaux marchés, évoqué *supra*.

### ***b. Le caractère insuffisant des dispositifs ouverts aux ultramarins qui voudraient préparer leur retour au pays***

Le vieillissement de la population dans les territoires ultramarins est une réalité à laquelle ces territoires sont confrontés depuis de nombreuses années. Les actions d'aide à la mobilité des jeunes et des étudiants, pourtant nécessaires, vident malheureusement ces territoires de nombre de leurs jeunes.

Le nouveau partenariat entre LADOM et Pôle emploi devrait favoriser le retour des bénéficiaires dans leur région d'origine à l'issue de leur formation, en améliorant l'information qui leur est donnée sur le marché du travail et les offres d'emploi dans leur région d'origine. D'après la DGOM, « *Pôle emploi et LADOM proposeront à plus de 3 000 demandeurs d'emploi éligibles aux aides à la mobilité de LADOM de nouvelles opportunités de formation professionnelle dès le 1<sup>er</sup> janvier 2022.* » <sup>(1)</sup>

Au-delà du caractère incontournable d'une réflexion sur les stratégies d'attractivité à mettre en œuvre, le rapporteur spécial estime que les aides à la continuité territoriale doivent être complétés par des aides à l'installation professionnelle dans les territoires ultramarins, au regard d'une mobilité qui s'avère pour l'instant malheureusement majoritairement « à sens unique ».

---

(1) Source : réponse au questionnaire budgétaire.

**Le rapporteur spécial appelle également à un meilleur accompagnement des associations** qui promeuvent un retour sur le territoire ultramarin pour les bénéficiaires de programmes de LADOM dans l’hexagone.

**Associations informant et conseillant les populations ultramarines  
préparant leur retour au pays**

- Guadeloupe : Association Alé vini ;
- Martinique : Association Alé Viré Martinique ;
- Réunion : Association Réunionnais de retour au pei ;
- Guyane : Association Guyane avenir.

Le rapporteur spécial, qui les avait auditionnées au printemps dernier dans le cadre de ses travaux sur le projet de loi de règlement pour 2020, les félicite pour leur engagement et leurs actions. **Il formule les recommandations suivantes :**

– mettre en œuvre, à leur attention, des appels à manifestation d’intérêt sur un cahier des charges défini au préalable. Le rapporteur spécial a déposé un amendement en ce sens ;

– intensifier le dialogue entre LADOM et ces associations, ce qui pourrait prendre la forme d’une convention sur des actions et des objectifs communs, et d’un comité spécialisé, adossé au conseil d’administration de LADOM, assurant la représentation des résidents ultramarins <sup>(1)</sup>.

#### **D. LA STABILITÉ DES AUTRES ACTIONS DU PROGRAMME**

Les montants respectifs des actions 4 *Sanitaire, social, culture, jeunesse et sport* et 7 *Insertion économique et coopération régionales* seraient inchangés en 2022, à 5,65 millions d’euros en AE et en CP pour la première, et 969 500 euros en AE et en CP pour la seconde.

Si le montant des CP demandés sur l’action 8 *Fonds exceptionnel d’investissement* est en recul à 67 millions d’euros, soit une diminution de 5,6 %, celui des AE serait maintenu à 110 millions d’euros, ce qui permet le lancement des projets.

---

(1) Cette possibilité est ouverte par le décret n° 2015-1925 du 30 décembre 2015 portant statut de l’établissement public administratif dénommé l’Agence de l’outre-mer pour la mobilité (LADOM) : « Le conseil [d’administration] peut s’entourer de comités spécialisés. »

## E. L'ACTUALITÉ DU « NETTOYAGE » DES ENGAGEMENTS JURIDIQUES PÉRIMÉE

Le rapporteur spécial suit depuis plusieurs années les actions engagées par la DGOM pour contenir la progression des restes à payer et pour « nettoyer » les engagements juridiques dont le support n'est plus d'actualité. Comme le précise la direction du budget (DB) du ministère de l'économie, des finances et de la relance, « dans le passé, des engagements ont pu être enregistrés alors que les projets n'étaient pas encore matures, par la suite abandonnés et jamais suivies de paiement. Ces AE « dormantes » faussent la vision du reste à payer et complexifient l'évaluation du besoin réel de CP pluriannuel du MOM, et donc sa construction budgétaire. Il s'agit donc de « sincériser » le niveau des restes à payer, afin d'en rendre le suivi plus fiable. » <sup>(1)</sup>

### **Les restes à payer du programme *Conditions de vie outre-mer***

Le montant total des AE engagées n'ayant pas encore donné lieu à une traduction concrète en CP constitue les restes à payer (RAP).

Ces RAP recouvrent à la fois :

- des dépenses encore à venir, les travaux, fournitures ou services étant en cours de réalisation ou à venir. À titre d'illustration, une opération de logement social nécessite en pratique un délai moyen de 5 à 7 ans pour se concrétiser ;
- des engagements souscrits mais correspondant à des opérations qui sont achevées, pour un montant final inférieur à celui engagé, ou bien à des opérations dont la réalisation n'est plus d'actualité, quelles qu'en soient les raisons (exemple : contrainte juridique imprévue, contraintes budgétaires dirimantes rencontrées par le maître d'ouvrage, nouvelles priorités du maître d'ouvrage, ...)

Si la première catégorie de RAP résulte simplement de la mise en œuvre du mécanisme budgétaire, il en va tout autrement de la seconde catégorie, qu'il convient d'apurer régulièrement, dans un souci de sincérité budgétaire.

*Source : DGOM, questionnaire budgétaire.*

96,5 % des RAP de la mission budgétaire outre-mer sont concentrées sur le programme 123 <sup>(2)</sup>, le programme 138 *Emploi outre-mer* retraçant des dépenses de compensation d'exonérations de cotisations sociales, sur lesquelles il n'y a pas de restes à payer. La DGOM a présenté au rapporteur spécial la répartition suivante :

---

(1) *Source : direction du budget, réponse au questionnaire budgétaire.*

(2) *source : réponse au questionnaire budgétaire : 1 744,9 millions d'euros sur un total de 1 807,3 millions d'euros à la fin de l'année 2020.*

### Évaluation des restes à payer – programme *Conditions de vie outre-mer*

- Ligne budgétaire unique (LBU) : 734 millions d’euros ;
- Politiques contractuelles (382 millions d’euros fin 2020 contre 338 millions d’euros en 2019) ;
- Collectivités territoriales : 264 millions d’euros ;
- Fonds exceptionnel d’investissement : 161,7 millions d’euros ;
- Accès au financement bancaire 192,6 millions d’euros (ce dernier montant revêt un caractère structurel, les CP correspondant à un engagement pour un prêt donné étant versés, de façon générale, sur un délai d’une vingtaine d’années).

*Source : DGOM, réponse au questionnaire budgétaire.*

En vue de contenir la progression des restes à payer et favoriser leur diminution, la DGOM mène des actions de trois types :

– pour favoriser la mise en œuvre effective des projets, un appui apporté aux collectivités grâce à la mobilisation du fonds outre-mer des plateformes d’ingénierie (à Mayotte et en Guyane), de l’agence nationale pour la cohésion des territoires (ANCT) ;

– un meilleur ciblage des opérations faisant l’objet d’un engagement juridique (obtention préalable des autorisations environnementales, purge des contentieux avant engagement de l’opération, etc...) ;

– un apurement des engagements correspondant aux opérations qui ne sont plus d’actualité, en liaison avec la direction du budget et les contrôleurs budgétaires régionaux pour purger les engagements juridiques non mouvementés depuis au moins trois ans.

Ce dernier axe de travail a particulièrement retenu l’attention du rapporteur spécial : les efforts engagés se sont traduits par une augmentation des annulations opérées par rapport aux années précédentes. « *Alors qu’un montant de l’ordre de 50 millions d’euros annuels était retiré sur la période 2016-2018, les retraits opérés en 2019 se sont montés à 84,8 millions d’euros. En 2020, en dépit du contexte sanitaire qui a contraint les services concernés, 83,4 millions d’euros ont été apurés. Au 1<sup>er</sup> octobre 2021, 98 millions d’euros d’AE avaient été nettoyés depuis le début de l’année 2021.* » <sup>(1)</sup>

**Le rapporteur spécial se réjouit de cette évolution qui répond à un objectif de sincérité des comptes.** Il appelle aussi à un meilleur contrôle *ex ante*, avant l’engagement juridique, du projet qu’il met en œuvre. En effet, ces annulations révèlent autant de financements « perdus » pour les projets locaux, qui auraient pu soutenir des projets plus matures.

---

(1) *Source : direction du budget, réponse au questionnaire budgétaire.*

### III. L'OUTIL FISCAL

Le poids des dépenses fiscales au regard des crédits de la mission et leur rôle dans l'environnement économique imposent, pour le rapporteur spécial, d'y consacrer certains développements.

En 2022, leur évaluation porte sur 6,4 milliards d'euros pour trente dispositifs, soit 2,6 fois plus que les crédits budgétaires.

Ces dépenses fiscales étant nombreuses et fort inégales, ne sont rappelées ci-après que les principales d'entre elles.

#### PROGRAMME 138 EMPLOI OUTRE-MER : PRINCIPALES DÉPENSES FISCALES

(en millions d'euros)

Dépenses fiscales sur impôts d'État contribuant au programme de manière principale	Chiffrage 2020	Chiffrage 2021	Chiffrage 2022
Non-applicabilité provisoire de la TVA en Guyane et Mayotte	190	200	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	150	170	190
Abattement applicable aux bénéficiaires des entreprises provenant d'exploitations situées dans les départements d'outre-mer	88	71	77

Source : projet annuel de performances.

#### PROGRAMME 123 CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER : PRINCIPALES DÉPENSES FISCALES

(en millions d'euros)

Dépenses fiscales sur impôts d'État contribuant au programme de manière principale	Chiffrage 2020	Chiffrage 2021	Chiffrage 2022
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	2 840	3 000	3 150
Exclusion des départements d'outre-mer du champ d'application de la taxe intérieure de consommation applicable aux carburants	1 375	1 600	1 700
Réduction d'impôt sur le revenu à raison des investissements productifs réalisés dans les départements et collectivités d'outre-mer	457	443	440
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 %)	382	353	353
Réduction d'impôt au titre des investissements effectués dans le secteur du logement social dans les départements et collectivités d'outre-mer	55	42	42

Source : projet annuel de performances.

En exécution pour 2020, la Note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes constatait que les vingt-huit dépenses fiscales de la mission, à savoir cinq dispositifs pour le programme 138 et vingt-trois dispositifs pour le programme 123, continuaient, comme les exercices précédents, à représenter plus du double des dépenses budgétaires, soit, en 2020, 5,29 milliards d'euros pour 2,33 milliards d'euros de dépenses budgétaires.

La Cour des comptes évaluait ces dépenses fiscales à 5,9 % du coût total des dépenses fiscales de l'État, alors que, à titre de comparaison, les crédits de la mission *Outre-mer* ne représentent que moins de 0,5 % de CP inscrits en loi de finances pour 2020 <sup>(1)</sup>.

## **A. PRÉSENTATION DES DÉPENSES FISCALES EN FAVEUR DES INVESTISSEMENTS PRODUCTIFS**

Les dépenses fiscales de la mission relèvent de deux thématiques principales, l'investissement productif d'une part, le logement social et le logement locatif d'autre part. Le rapporteur spécial souhaite concentrer ici son analyse sur les dispositifs soutenant les investissements productifs, en raison des contraintes particulières pesant encore sur les entreprises ultramarines dans le contexte de la crise sanitaire et des périodes de confinement.

### **1. Les évolutions récentes et leur impact sur les territoires**

Les dispositifs fiscaux portant sur les investissements productifs sont une réponse de l'État aux difficultés et contraintes propres aux départements, régions et collectivités d'outre-mer. Il s'agit par exemple de l'éloignement de l'hexagone, de la caractéristique d'insularité (sauf pour la Guyane), de la faible superficie des territoires, de la dépendance économique vis-à-vis d'un nombre restreint d'activités. Les régimes d'aide fiscale à l'investissement productif « *sont destinés à attirer des capitaux en outre-mer ou à réduire le coût des investissements, dans un objectif global de développement de l'économie ultramarine.* » <sup>(2)</sup>

D'après la DGOM, « *les dispositifs d'aide à l'investissement productif constituent l'un des principaux leviers de développement des projets ultramarins. Au titre de l'année 2019, la dépense fiscale totale* <sup>(3)</sup> (...) *s'est élevée à 428 millions d'euros.* » Celle-ci a également présenté au rapporteur spécial les principaux résultats de l'évaluation de l'ensemble des dispositifs d'aide à l'investissement productif produite par le cabinet Mc Kinsey, qu'il détaille ci-dessous, à l'appui de la présentation des dispositifs suivants : la réduction d'impôt sur le revenu à raison des investissements productifs réalisés dans les départements et collectivités d'outre-mer, introduit par la loi de finances pour 2001, et le crédit d'impôt à raison des investissements productifs réalisés dans les départements d'outre-mer instauré par la loi n°2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

---

(1) NEB 2020.

(2) réponse au questionnaire budgétaire.

(3) articles 199 undecies B, 217 undecies et 217 duodecies du code général des impôts.

Le rapporteur rappelle également l'introduction, par la loi de finances pour 2021, d'un nouveau mécanisme de réduction d'impôt octroyée aux entreprises qui réalisent certains investissements, et notamment des investissements productifs, sur le territoire des collectivités d'outre-mer. Il s'agissait de compenser un effet pervers de la baisse de l'impôt sur les sociétés, identifié l'année dernière par le rapporteur spécial dans son précédent rapport spécial sur les crédits de la mission *Outre-mer* : la moindre attractivité du dispositif de déduction fiscale prévu à l'article 217 *duodecies* du code général des impôts, entraînant une diminution corrélative du montant de la rétrocession dont bénéficie l'opérateur économique ultramarin.

#### ÉVALUATION DE DEUX DISPOSITIFS D'AIDE À L'INVESTISSEMENT PRODUCTIF

Dispositif	Présentation	Évaluation par la DGOM et étude Mc Kinsey
<p>Réduction d'impôt sur le revenu à raison des investissements productifs réalisés dans les départements et collectivités d'outre-mer (régime dit de « défiscalisation »)</p>	<p><b>Article 199 <i>undecies</i> B du code général des impôts</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Réduction d'impôt sur le revenu des personnes physiques au titre des investissements productifs réalisés dans les départements, collectivités d'outre-mer et en Nouvelle Calédonie.</li> <li>- Peut s'accompagner d'un mécanisme de rétrocession d'une partie de l'avantage fiscal octroyé à l'investisseur afin que l'opérateur économique situé dans le département ou la collectivité d'outre-mer bénéficie en définitive de l'avantage lié à l'investissement.</li> <li>- Seul régime existant jusqu'à la loi de finances pour 2014, dispositif de défiscalisation qui reste le seul applicable dans les collectivités d'outre-mer.</li> </ul>	<p>En 2019, 377 millions d'euros (plus de 24 000 foyers fiscaux ayant bénéficié de la réduction du montant de leur impôt sur le revenu) En 2020, estimation : 474 millions d'euros En 2021, estimation : 430 millions d'euros</p> <p>Avantages observés :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ facilite l'accès aux financements pour les entreprises ultramarines qui rencontrent parfois des difficultés pour bénéficier de prêts bancaires.</li> <li>⇒ Amélioration des indicateurs de solvabilité des entreprises bénéficiaires</li> </ul>
<p>Crédit d'impôt à raison des investissements productifs réalisés dans les départements d'outre-mer</p>	<p><b>Article 244 <i>quater</i> W du code général des impôts</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- crédit d'impôt sur les bénéfices octroyés aux entreprises qui réalisent des investissements productifs neufs dans les départements d'outre-mer (le régime de défiscalisation restant applicable dans les collectivités d'outre-mer et également pour certains investissements dans les DROM).</li> <li>- octroyé directement à l'entreprise qui exploite l'investissement productif.</li> <li>- dispositif obligatoire pour les entreprises qui réalisent un certain montant de chiffre d'affaires (les entreprises réalisant un montant de chiffre d'affaires inférieur ne peuvent avoir recours qu'au mécanisme de la défiscalisation décrit ci-avant).</li> </ul>	<p>En 2019, 1 284 bénéficiaires pour une dépense fiscale de 110 millions d'euros En 2020, 1 516 entreprises pour un coût total de 152 millions d'euros.</p> <p>Avantages observés :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Augmente la compétitivité des entreprises ultramarines dans la mesure où il réduit de manière substantielle la charge fiscale qui pèse sur elles.</li> <li>⇒ Amélioration de la rentabilité des entreprises, l'écart entre le résultat net moyen des entreprises éligibles et celui des entreprises non éligibles s'étant accru de manière significative au cours de la période de 2014 à 2017.</li> <li>⇒ Création d'emplois : le nombre d'employés des entreprises bénéficiaires et celui des entreprises non éligibles s'est réduit de plus de 3 « équivalents temps plein ».</li> </ul>

Source : DGOM, réponse au questionnaire budgétaire.

## **2. La suppression de la dépense fiscale relative à l'exonération, sur agrément, des bénéficiaires réinvestis dans l'entreprise pour les sociétés de recherche et d'exploitation minière dans les départements d'outre-mer**

Conformément à la loi de programmation des finances publiques, l'article 10 du présent projet propose de supprimer « *des dépenses fiscales et des dispositifs fiscaux qui apparaissent aujourd'hui comme inefficients, obsolètes ou sous-utilisés* », pour reprendre les termes de son exposé des motifs.

Tel est le cas de la possibilité, pour les sociétés de capitaux ayant pour objet la recherche et l'exploitation minière dans les DROM, préalablement agréées par le ministre de l'économie, de bénéficier d'un régime d'exonération du paiement de nombreux impôts, dans les conditions de l'article 1655 *bis* du code général des impôts.

Le dispositif qui serait ainsi supprimé octroyait cet avantage pour une durée de 25 ans, majorée le cas échéant d'une durée de cinq ans. Il ne s'appliquait qu'aux demandes d'agrément adressées avant le 31 décembre 2001. Par conséquent, plus aucune demande d'agrément n'est admise sur ce fondement depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002. La lecture du Tome 2 de l'annexe budgétaire *Évaluation des voies et moyens*, relative aux dépenses fiscales, enseigne que cette mesure n'a plus aucun bénéficiaire. Le dispositif est donc devenu obsolète ce qui justifie sa suppression, et apporte un élément de réponse à la recommandation n° 4 de la Cour des comptes, dans sa Note d'exécution budgétaire de la mission Outre-mer pour 2020 : « *supprimer les dépenses fiscales inefficientes* ».

Pour autant, sa fin d'incidence budgétaire n'interviendra qu'en 2032, soit trente ans après le 1<sup>er</sup> janvier 2002.

## **3. Les propositions du rapporteur spécial**

Le rapporteur spécial propose par amendements les mesures fiscales suivantes.

### ***a. Améliorer l'attractivité des FIP-OM en élargissant l'assiette de calcul de la réduction d'impôt***

La souscription de parts de fonds d'investissement proximité situés dans les territoires ultramarins (FIP-OM) peut ouvrir droit à une réduction d'impôt sur le revenu, dans les conditions définies à l'article L. 199 *terdecies* OAA du code général des impôts. Cette dépense fiscale tend à répondre à l'une des principales difficultés des entreprises d'outre-mer, qui sont majoritairement des TPE et des PME, à savoir l'accès aux financements, notamment bancaires.

Lors des discussions portant sur le projet de loi de finances pour 2021, le rapporteur spécial avait déposé deux amendements visant à une évolution des règles applicables aux fonds d'investissement de proximité en outre-mer, afin d'élargir les activités éligibles aux FIP-OM à des certains secteurs d'activité importants et représentatifs des économies insulaires, jusqu'alors exclus. L'adoption de ces amendements a permis d'élargir le périmètre des investissements éligibles en l'alignant sur les dispositions du dispositif du FIP-Corse.

Constatant, à la lecture des annexes au présent projet de loi de finances, que le montant de la dépense fiscale associée au FIP-OM est en recul, **le rapporteur spécial appelle à une correction du dispositif**, d'autant plus que l'évolution des règles relatives aux FIP « de droit commun », offrant une réduction d'impôt passant de 18 % à 25 %, a pu nuire à l'attractivité du dispositif ultramarin. C'est l'objet de son amendement qui tend à augmenter l'assiette prise en compte pour la réduction d'impôt, en tenant compte du montant total investi dans les FIP-OM et non plus sur le seul montant investi dans des entreprises éligibles.

***b. Mieux prendre en compte les secteurs touristiques, pourvoyeurs d'emplois et de développement économique dans les territoires ultramarins, durement touchés par la crise sanitaire***

Le rapporteur spécial a déposé plusieurs amendements pour compléter et ajuster les dispositifs fiscaux relatifs aux investissements dans les secteurs touristiques, particulièrement touchés par la crise sanitaire. Il propose ainsi :

– d'intégrer le secteur du nautisme, dont la réparation et le carénage des bateaux, dans la liste des secteurs bénéficiant des abattements majorés des zones franches d'activité nouvelle génération (ZFANG).

Le dispositif des ZFANG, prévu à l'article 44 *quaterdecies* du code général des impôts, a été créé par la loi de finances pour 2019 en vue notamment de 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, aux yeux du rapporteur spécial, 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. Les amendements du rapporteur spécial proposent d'y remédier. Il s'agit :

– dans le cadre des dispositifs fiscaux d'aide à l'investissement productif outre-mer, pour le secteur hôtelier, d'aligner la base éligible en cas d'acquisition d'une friche hôtelière sur la base qui aurait été retenue en cas d'acquisition d'un terrain nu, à savoir l'assiette foncière. Cette extension serait cohérente avec les dispositions tendant à promouvoir et à faciliter la reprise de structures anciennes ou d'hôtels existants ;

– d’augmenter la base éligible retenue dans les dispositifs relatifs à l’investissement relatif aux navires de croisière neufs d’une capacité maximum de 400 passagers. L’assiette de la réduction d’impôt est actuellement de 20 % du montant des investissements productifs, le taux de la réduction d’impôt étant quant à lui fixé à 35 %. Le rapporteur spécial estime qu’au regard des retombées économiques attendues (création d’emplois, redevances portuaires, visites effectuées à terre par les passagers ...), **ce dispositif mériterait d’être amplifié**, d’autant que la FEDOM a reçu une unique demande d’agrément préalable depuis le lancement du dispositif. Le rapporteur spécial propose de porter la base éligible de 20 % à 100 %, avec un plafonnement de 500 000 euros par cabine.

## **B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES À L’OCTROI DE MER**

L’octroi de mer est une taxe sur les marchandises qui concerne à la fois les importations de biens dans les trois départements et les deux collectivités uniques de l’outre-mer français et les activités de production au sein de ces territoires. Cette taxe poursuit le double objectif :

– d’assurer le financement de ces collectivités territoriales, soit 1,3 milliard d’euros de recettes par an ;

– de stimuler et soutenir les productions locales grâce à des différentiels de taxation, en améliorant leur compétitivité-prix par rapport aux importations en compensant les surcoûts de production résultant de l’éloignement, de la dépendance à l’égard des matières premières, de la faible dimension du marché local et du caractère peu développé de l’activité exportatrice.

L’article 31 du présent projet de loi de finances transpose en droit français des évolutions communautaires récentes.

Cet impôt est en effet régi par un double encadrement communautaire et national. Il s’agit :

– de la décision du Conseil de l’Union européenne n°940/2014/UE du 17 décembre 2014 relative au régime de l’octroi de mer dans les régions ultrapériphériques françaises, initialement valable jusqu’au 31 décembre 2020, prolongée de six mois pour tenir compte des retards causés par la crise sanitaire de covid-19 *« qui ont fortement impacté le travail des autorités françaises dans le recueil des informations nécessaires aux vérifications des listes de produits (près de 1000 positions tarifaires) pour lesquelles la France souhaitait appliquer un différentiel de taxation. »*<sup>(1)</sup>

– des dispositions de la loi 2004-639 du 2 juillet 2004 modifiée relative à l’octroi de mer et son décret d’application n° 2015-1077 du 26 août 2015.

---

(1) Source : réponse au questionnaire budgétaire.

Le 7 juin 2021, le Conseil de l'Union européenne (UE) a approuvé la reconduction du régime du différentiel de l'octroi de mer. « *Cette nouvelle décision établit le nouveau dispositif à partir du 1er janvier 2022 et proroge en même temps la décision 940/2014/UE de six mois (jusqu'au 31 décembre 2021) afin de garantir la continuité du dispositif durant le second semestre 2021 et d'assurer le fonctionnement des entreprises locales.* »

**Décision (UE) 2021/991 du Conseil du 7 juin 2021 relative au régime de l'octroi de mer dans les régions ultrapériphériques françaises et modifiant la décision n° 940/2014/UE**

- Rehaussement du seuil d'assujettissement à la taxe de 300 000 euros à 550 000 euros, qui permet de réduire les charges financières et administratives des très petites entreprises. En deçà de ce seuil, les petits producteurs locaux sont exonérés de taxation et de déclaration auprès de l'administration.
- Maintien de la capacité de soutien aux productions locales par la mise en place de différentiels de taxation. Dans la nouvelle décision relative à l'octroi de mer, ces différentiels se traduisent par la possibilité de réduire partiellement la taxation à l'octroi de mer des entreprises locales qui réalisent un chiffre d'affaires supérieur à 550 000 euros.
- Adoption, pour chacun des cinq DROM, de deux listes limitatives de produits pouvant bénéficier d'un différentiel de taxation plafonné à 20 ou 30 points et reflétant les surcoûts de production, au lieu de trois listes précédemment.

*Source : DGOM, réponse au questionnaire budgétaire.*

Le rendement total de l'octroi de mer s'est élevé à près de 1,3 milliard d'euros en 2020. D'après la DGOM, l'augmentation du seuil d'assujettissement de 300 000 euros à 550 000 euros devrait faire baisser de 5 millions d'euros le produit annuel de l'octroi de mer. Le montant annuel de la dépense fiscale au titre de l'octroi de mer passerait ainsi de 475 millions d'euros pour la période 2014-2021 à 480 millions d'euros pour la période 2022-2027. <sup>(1)</sup>

#### **IV. L'AIDE DÉPLOYÉE PAR L'ÉTAT DANS LE CONTEXTE PARTICULIER DE LA CRISE SANITAIRE**

Les territoires ultramarins subissent depuis mars 2020 des contraintes supplémentaires qui pèsent sur leurs résultats économiques. L'état d'urgence sanitaire est actuellement en vigueur sur les territoires de la Guadeloupe, de Saint-Martin, de Saint-Barthélemy, de la Martinique et de La Réunion. Pèsent également sur les résultats économiques :

- le fort ralentissement des activités touristiques en raison des restrictions de déplacement ;
- le renchérissement des coûts du transport maritime du fait de la crise sanitaire.

---

(1) *Source : réponse au questionnaire budgétaire.*

Pour ces raisons, le rapporteur spécial a interrogé la DGOM sur les mesures spécifiques du plan de relance en faveur des territoires ultramarins, ainsi que sur la portée de l'article 35 qui autorise une garantie de l'État à l'Agence française de développement (AFD) en faveur d'un prêt consenti à la Polynésie française, les finances de la collectivité de Polynésie française ayant particulièrement souffert de la crise sanitaire.

### A. L'EXÉCUTION DES MESURES SPÉCIFIQUES DU PLAN DE RELANCE À DESTINATION DES OUTRE-MER

Le plan « France relance » présente à la fois des mesures nationales, accessibles aux territoires ultramarins, ainsi que des mesures spécifiques. L'objectif du Gouvernement est d'engager la totalité des opérations avant la fin de 2022.

D'après la DGOM, au moins 1,5 milliard d'euros des 100 milliards d'euros du plan de relance serait consacré aux outre-mer en 2021 et 2022. S'y ajoutent des dispositifs spécifiques récapitulés dans le tableau ci-après. **De l'avis du rapporteur spécial, ces mesures particulières étaient en effet indispensables eu égard aux difficultés particulières des territoires ultramarins.**

#### MESURES SPÉCIFIQUES EN FAVEUR DES OUTRE-MER EN 2021 ET 2022 (MONTANTS CUMULÉS)

Plan Séisme Antilles	<b>50 millions d'euros</b>	Accélération du plan séisme Antilles, en finançant des projets de travaux : <ul style="list-style-type: none"> <li>• en Martinique : 30 projets seront portés, pour 24,2 millions d'euros, jusqu'en 2022 ;</li> <li>• en Guadeloupe : 6 projets seront portés, pour 31,9 millions d'euros, jusqu'en 2022.</li> </ul> La totalité de l'enveloppe de 50 millions d'euros devrait être engagée d'ici la fin de l'année 2022. Le solde non-financé par France Relance (6,1 millions d'euros) sera couvert par des crédits du MTE.
Plan eau DOM (Guadeloupe, Guyane, La Réunion, Martinique, Mayotte, Saint-Martin),	<b>50 millions d'euros</b>	50 millions d'euros dont sont attribués aux départements et régions d'outre-mer dont 47 millions d'euros pilotés par l'Office français de la biodiversité (OFB), pour les travaux d'infrastructures d'eau et assainissement. L'enveloppe pilotée par l'OFB est mise en œuvre par le biais de subventions de projets portés par les collectivités territoriales et leurs groupements. Engagé à hauteur de 34,5 millions d'euros en 2021, le reliquat sera engagé en 2022.
Fonds outre-mer 5.0, piloté par l'Agence française de développement	En 2021 <b>17,5 millions d'euros</b> en AE et en CP  En 2022 <b>30 millions d'euros</b> en AE 15 millions d'euros en CP	L'AFD intervient pour accompagner l'assistance technique à maîtrise d'ouvrage pour la mise en œuvre des projets de collectivités. À ce titre, et plus spécifiquement pour les outre-mer, l'AFD gère le fonds Outre-Mer, qui répond à une approche d'accompagnement par projet. Cet accompagnement vise notamment à faire émerger les projets des acteurs publics locaux et contribue au suivi de la maîtrise d'œuvre, notamment lorsque le rattrapage à mener en infrastructures de base est important. Avec ce fonds, l'AFD accompagnera des programmes d'investissements publics vers une relance durable,

		notamment par le biais de prêts bonifiés. Il financera également une étude sur la « Relance décarbonée et inclusive dans les territoires ultramarins », en vue de déterminer les actions à financer en priorité et leurs modalités, pour une relance post-crise durable et résiliente.
Accélération des Contrats de convergence et de transformation	<b>20 millions d'euros</b>	Accélération des financements pour les projets prêts à être lancés Les DROM et COM ont engagé dès juin 2021 les enveloppes suivantes au titre du soutien aux actions de développement local : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Guadeloupe : 2,7 millions d'euros ;</li> <li>• Martinique : 2,6 millions d'euros ;</li> <li>• La Réunion : 6 millions d'euros ;</li> <li>• Guyane : 2,6 millions d'euros ;</li> <li>• Mayotte : 1,8 million d'euros ;</li> <li>• Nouvelle-Calédonie : 2,06 millions d'euros ;</li> <li>• Polynésie-Française : 1,9 million d'euros ;</li> <li>• Saint-Martin et Saint-Barthélemy : 0,2 million d'euros ;</li> <li>• Saint-Pierre et Miquelon : 0,04 million d'euros ;</li> <li>• Wallis et Futuna : 0,1 million d'euros.</li> </ul>
Rénovation des logements sociaux	<b>15 millions d'euros</b> (devant être engagés avant la fin de l'exercice 2021)	Restructuration lourde et rénovation thermique du parc locatif social des départements et régions d'outre-mer. Cette enveloppe vise à soutenir une politique d'entretien et de réhabilitation d'un parc dont une fraction demeure inadaptée aux besoins actuels, notamment au regard de ses caractéristiques et des aspirations des demandeurs, et dont la composante la plus ancienne nécessite des travaux de rénovation thermique, tant pour lutter contre le réchauffement climatique que pour permettre une maîtrise des charges des locataires. Au 1 <sup>er</sup> septembre 2021, 10 millions d'euros avaient déjà été engagés, pour près d'un millier de logements réhabilités.

Source : DGOM, réponse au questionnaire budgétaire.

Les financements apportés au « Plan eau DOM » dans le cadre du plan de relance sont, pour le rapporteur spécial, un élément de réponse à la problématique majeure que constituent les difficultés d'accès à l'eau dans les territoires ultramarins.

C'est également en tant que rapporteur de la commission d'enquête relative à la mainmise sur la ressource en eau par les intérêts privés et ses conséquences, dont le rapport a été adopté en juillet 2021 <sup>(1)</sup> que **le rapporteur spécial souhaite attirer l'attention de la représentation nationale sur la situation dramatique des territoires ultramarins**, en particulier ceux de la zone géographique des Antilles, sur lesquels ont porté une partie des travaux de la commission d'enquête.

Constatant que de nombreux résidents ont été contraints d'investir dans des citernes et des systèmes de récupération des eaux de pluie, avec des coûts parfois élevés en raison de la défaillance d'un service public essentiel, **le rapporteur spécial a déposé un amendement tendant à mettre en place une aide à l'acquisition de citernes.**

(1) [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/ceeau/115b4376\\_rapport-enquete.pdf](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/ceeau/115b4376_rapport-enquete.pdf)

## **B. L'AUTORISATION DE LA GARANTIE DE L'ÉTAT À L'AFD EN FAVEUR D'UN PRÊT À LA COLLECTIVITÉ DE POLYNÉSIE FRANÇAISE, AUX FINANCES FORTEMENT CONTRAINTES PAR LA CRISE SANITAIRE**

L'article 35 du présent projet de loi de finances devrait autoriser une garantie de l'État à l'AFD en faveur d'un prêt consenti à la Polynésie française. Cette autorisation serait la deuxième accordée par l'État depuis le début de la crise sanitaire, qui pèse fortement sur les finances de la collectivité.

### **1. La garantie accordée en juillet 2020 à la collectivité de Polynésie française, en réponse à de graves difficultés de trésoreries**

Depuis 2020, la Polynésie française est particulièrement affectée par la crise sanitaire. Le rapport de l'Institution d'émission d'outre-mer (IEOM) pour l'année 2020 témoigne de la forte dégradation des indicateurs économiques et d'une « *dépression généralisée* » affectant notamment le tourisme. « *Particulièrement plus vulnérables du fait d'une fréquentation divisée par trois, les acteurs du secteur touristique constatent une diminution majeure de leur activité qui menace leur trésorerie et leurs effectifs.* » <sup>(1)</sup>

Le gouvernement de la Polynésie française, dans le cadre de ses compétences prévues par la loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française, a établi un plan de sauvegarde de l'économie polynésienne (reports d'échéances fiscales et sociales pour les entreprises, dispositif de chômage partiel). Un prêt de trésorerie de 240 millions d'euros a été demandé en juillet 2020 par la collectivité à l'AFD, pour assurer l'équilibre de ses finances. Ce prêt, établi sur vingt-cinq ans, a bénéficié d'une garantie de l'État. La convention tripartite signée à cette occasion présente les dispositions suivantes.

---

(1) Source : [https://www.ieom.fr/IMG/rapport\\_annuel\\_ieom\\_polynesie\\_francaise\\_2020/#page=8](https://www.ieom.fr/IMG/rapport_annuel_ieom_polynesie_francaise_2020/#page=8)

**Contreparties prévues par la convention tripartite  
État - collectivité de Polynésie française (CPF) -  
Agence française de développement (AFD)**

La convention prévoit que la collectivité puisse rétrocéder une partie des fonds à la caisse de prévoyance sociale et qui gère la protection sociale généralisée (PSG).

La convention du 4 août 2020 prévoit des contreparties au prêt, se déclinant selon quatre engagements pluriannuels pris par la CPF :

- Assurer la couverture de trésorerie nécessaire aux besoins des régimes de la protection sociale généralisée (PSG), la Caisse de prévoyance sociale (CPS), étant également en grande difficulté financière ;
- Poursuivre la réforme du système de la (PSG) ;
- Restaurer l'équilibre des comptes de la collectivité ;
- Poursuivre la réforme relative à la gestion des finances publiques de la collectivité.

*Source : DGOM, réponse au questionnaire budgétaire.*

Il convient également de rappeler que le soutien de l'État s'est également manifesté par le déploiement des dispositifs suivants : des garanties aux prêts de trésorerie octroyés par les banques polynésiennes, prêts participatifs de relance, et par la déclinaison locale du fonds de solidarité pour verser, sous certaines conditions, des aides forfaitaires au secteur privé. <sup>(1)</sup>

## **2. De nouveaux besoins dans un contexte économique toujours dégradé**

En 2021, dans un contexte économique toujours fortement dégradé, la collectivité de Polynésie française, ou pays, a adopté et lancé un plan de relance sur trois ans d'un montant de 629 millions d'euros. D'après la direction du budget, « *ce plan inclut d'une part, des mesures sectorielles visant à développer les secteurs d'avenir, et d'autre part, des actions tendant à préserver l'emploi et l'économie, à travers notamment un soutien financier de la Caisse de prévoyance sociale et le dispositif local de chômage partiel.* » <sup>(2)</sup>

Ce plan de relance n'est que partiellement financé sur les ressources propres de la collectivité. La différence s'élève à 300 millions d'euros, qui devrait à nouveau faire l'objet d'un prêt de l'AFD garanti par l'État.

---

(1) Source : direction du budget, réponse au questionnaire budgétaire.

(2) Source : questionnaire budgétaire.

### **Objet et conditions du prêt demandé à l'AFD et de la garantie de l'État**

Ce prêt a vocation à permettre à la Polynésie française de financer, sur une période de trois ans, les mesures du plan de relance, tant en fonctionnement qu'en investissement, et en particulier un nouveau financement à la Caisse de Prévoyance Sociale (CPS), pour soutenir le système de Protection sociale généralisée (PSG). Ce prêt a été validé dans son principe par le conseil d'administration de l'AFD du 23 septembre 2021.

Une partie des fonds sera utilisée pour le financement de dépenses de fonctionnement, une autorisation sera ainsi préalablement accordée par les services de l'État à titre dérogatoire.

Les fonds seront versés directement à la CPF, en plusieurs versements. Un premier versement devrait intervenir au début du premier trimestre 2022. Lors de sa séance du 7 octobre 2021, l'Assemblée de la Polynésie française a adopté une décision modificative de son budget permettant d'inscrire au budget 2021, d'une part, son Plan de Relance ainsi que le soutien à la CPS et, d'autre part, les ressources nécessaires au financement de ces dépenses, notamment le second prêt garanti par l'État.

La publication de la loi de finances initiale autorisera l'État et l'AFD à formaliser la garantie par une convention entre l'État et l'AFD.

Le montant de la garantie pourra s'ajuster, en tant que de besoin, à l'éventuel élargissement du « tour de table » des financeurs publics.

*Source : DGOM, questionnaire budgétaire.*

Le rapporteur spécial note avec attention que l'article 35 du présent projet prévoit d'accorder la garantie de l'État « *dans la limite de 300 millions d'euros en principal* », précision importante qui signifie bien qu'il s'agit d'« *un maximum qui pourra être réparti entre l'AFD et un nouvel établissement financier ayant vocation à s'implanter en Polynésie. L'AFD s'engage ainsi à associer un cofinancier privé à ce prêt. Ce cofinancement répond à la nécessité de voir d'autres bailleurs privés s'implanter dans la zone Pacifique pour proposer à l'avenir des solutions de financement diversifiées et répondre au besoin des collectivités* », comme le précise la direction du budget <sup>(1)</sup>. La présence d'un cofinancier diminuerait d'autant la garantie de l'État. Des échanges avec des établissements bancaires sont en cours.

---

(1) Source : DB, questionnaire budgétaire.

## **EXAMEN EN COMMISSION**

*Lors de sa réunion du vendredi 22 octobre 2021, la commission a examiné les crédits de la mission Outre-mer.*

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

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



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

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

- M. Mathieu Lefebvre, directeur de cabinet adjoint
- M. Hugo Le Floc’h, conseiller budgétaire et finances locales
- Mme Jennifer Lormier, conseillère parlementaire
- M. Jérôme Saulière, Conseiller économie, emploi et fonds européens
- Mme Pastèle Soleille, Conseillère agriculture et logement
- M. Marc Demulsant, sous-directeur de l’évaluation, de la prospective et de la dépense de l’État
- Mme Isabelle Richard, sous-directrice des politiques publiques

### **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

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

- M. Florus Nestar, directeur général

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

- M. Hervé Mariton, président
- M. Laurent Renouf, délégué général
- M. Arnaud Busseuil chargé de mission Pacifique
- Mme Mélinda Jerco, chargée de mission Antilles – Guyane – Saint-Pierre-et-Miquelon

### **Ministère de l’économie, des finances et de la relance – direction du budget, sous-direction « Budgets des secteurs de la culture, de la jeunesse, de la vie associative, des sports, de l’économie, des finances, de l’outre-mer, de la justice et des médias »**

- M. Jean-Marc Oléron, sous-directeur,
- Mme Alexie Lalanne-Pelerin, cheffe du bureau de l’économie, des finances et de l’outre-mer (8BFOM)
- M. Alexandre Merleng, adjoint au chef du bureau 8BEFOM, en charge des sujets outre-mer

**Ministère de l'économie, des finances et de la relance – direction générale des finances publiques, direction de la législation fiscale**

– M. Christophe Pourreau, directeur

**Ministère de l'économie, des finances et de la relance – direction générale des finances publiques, service de la sécurité juridique et du contrôle, sous-direction « sécurité juridique des professionnels »**

– Mme Florence Lerat, sous-directrice

– M. Éric Vanel, chef du Bureau SJCF-3A « Agréments et animation des rescrits »

– Mme Aurélie Marco, cheffe de la division outre-mer au bureau « Agréments et animation des rescrits ».