

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2021

MISSION OUTRE-MER

Avis

Réunie le mercredi 25 novembre 2020 sous la présidence de Mme Catherine Deroche, présidente, la commission des affaires sociales a examiné le rapport pour avis de M. Alain Milon sur les crédits de la mission « Outre-mer » du projet de loi de finances pour 2021.

En préambule de son examen, le rapporteur pour avis a souhaité rappeler que la mission « Outre-mer » est très loin de retracer l'ensemble des crédits consacrés aux territoires ultramarins, qui bénéficient de crédits transversaux portés par 88 programmes relevant de 29 missions. Ainsi que l'a rappelé la direction générale des outre-mer (DGOM) à votre rapporteur pour avis, **seuls 13 % des crédits de l'États destinés aux politiques ultramarines figurent dans la mission « Outre-mer ».**

L'examen des crédits de la seule mission budgétaire dont le ministère des outre-mer est ordonnateur ne doit donc pas être confondu avec une appréciation globale de la politique ultramarine de l'État.

Trois grands aspects – partiellement – couverts par les crédits de la mission entrent dans le champ de compétence de la commission des affaires sociales : le soutien à l'embauche par l'exonération de cotisations sociales patronales, la politique du logement – et notamment du logement social – et le soutien financier apporté aux collectivités ultramarines.

Le constat préalable qu'il convient de porter est celui d'une **augmentation sensible des crédits de la mission en 2021 en autorisation d'engagements (AE) et en crédits de paiement (CP)**, que l'on doit considérer en miroir des autres programmes budgétaires à destination des outre-mer et, notamment, des crédits spécifiques du plan de relance, estimés pour l'heure à 1,5 milliard d'euros et qui, selon la DGOM, « *ne constituent pas un plafond* ».

	2020		2021	
	AE	CP	AE	CP
Programme 138 – Emploi outre-mer	1 744 314 581 €	1 747 595 303 €	1 851 168 363 €	1 841 720 298 €
Programme 123 – Conditions de vie outre-mer	774 568 232 €	624 872 944 €	828 776 928 €	593 274 671 €
Total (en euros)	2 518 882 813 €	2 372 468 247 €	2 679 945 291 €	2 434 994 969 €
			+ 6,39 %	+ 2,64 %

Source : PAP 2021

Ces tendances de la mission, globalement favorables, ne doivent pas occulter le fait que **seul le programme 138**, et plus spécifiquement **l'action n° 1 relative au soutien des entreprises** et couvrant la compensation budgétaire par l'État des exonérations de cotisations sociales prévues pour l'activité ultramarine, **connaît une augmentation nette de 5,4 % en CP**, alors que **les CP du programme 123, qui couvrent des dépenses budgétaires sectorielles, subissent une diminution de près de 5 %.**

L'action du ministère des outre-mer prend donc la forme de baisses de prélèvements, plutôt que de dépenses d'intervention.

1. LA COMPENSATION PAR L'ÉTAT DES ALLÈGEMENTS SOCIAUX SUR LES BAS SALAIRES : UNE ORIENTATION CONFIRMÉE, UNE ATTENTION PARTICULIÈRE À PORTER AU SECTEUR DU BTP

A. LA SUPPRESSION DU CICE TOUJOURS PAS COMPENSÉE

Aux termes du PAP, « le dispositif d'allègement et d'exonération de cotisations de sécurité sociale dont bénéficient les entreprises et les travailleurs indépendants ultramarins constitue le principal axe financier d'intervention en matière de soutien à l'emploi ».

Ces dispositions, instituées par la loi pour le développement économique des outre-mer¹ (Lodeom), figurent aux articles L. 752-3-2 et L. 752-3-3 du code de la sécurité sociale (CSS) et prévoient **pour l'employeur l'exonération du paiement des cotisations et contributions sur la masse salariale** qu'il emploie, selon divers barèmes à raison des secteurs d'activité. Le programme 138 est, pour sa grande majorité, consacré à la **compensation par le budget de l'État des pertes de recettes subies par la sécurité sociale** en conséquence de ces régimes d'exonération.

La **croissance importante de la masse salariale** dans les départements et régions d'outre-mer en 2018 et 2019 témoigne du dynamisme des embauches. D'après l'Acoss, les rythmes d'augmentation des effectifs en 2018 sont en forte accélération en **Guyane, Guadeloupe** et à la **Martinique** (respectivement 6,4 %, 2,6 % et 2,1 %), avec des dynamiques particulières observées dans les secteurs Lodeom, notamment l'industrie et le BTP.

Ces régimes d'allègement et d'exonération ont connu une modification importante à partir du 1^{er} janvier 2019, au moment du **remplacement du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) par un abaissement pérenne des cotisations sociales patronales**. Pour les entreprises sises dans les départements et régions d'outre-mer, le bénéfice du CICE se traduisait par un taux de 9 % appliqué à l'assiette des rémunérations n'excédant pas 2,5 SMIC. La suppression du CICE aurait donc dû se traduire dès 2019 par un renforcement des crédits de soutien aux entreprises porté par le programme 138, à due concurrence des bénéfices qui en étaient tirés. Or cette compensation n'a semble-t-il jamais été parfaitement respectée, au point que **la perte nette des territoires ultramarins pourrait être de l'ordre de 60 à 100 millions d'euros pour l'année 2019**.

L'augmentation régulière des crédits du programme 138 consacrés à cette compensation budgétaire (**+ 6,6 % pour 2021**) s'explique essentiellement par l'élargissement du périmètre de ces régimes d'exonération, auquel le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) procède quasiment chaque année, en y rendant éligibles un ou plusieurs secteurs d'activité.

Les trois régimes des exonérations Lodeom

Trois régimes d'exonération des cotisations employeurs sont applicables aux départements et régions d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique et La Réunion) ainsi qu'à Saint-Barthélemy et Saint-Martin, distinguant le « régime de compétitivité », qui vise le champ le plus vaste, et deux régimes spécifiques plus avantageux à vocation sectorielle, qui vise des secteurs plus fragilisés :

1) Le « régime de compétitivité » pour les entreprises de moins de 11 salariés et, quel que soit leur effectif, pour les entreprises du secteur du bâtiment et des travaux publics (BTP), de l'industrie, de la restauration, de la presse, de la production audiovisuelle, de l'environnement, de l'énergie et de divers autres secteurs de l'activité tertiaire, ainsi qu'aux entreprises de transport aérien pour les seuls personnels affectés dans ces territoires. L'exonération est totale jusqu'à 1,3 SMIC puis dégressive jusqu'à 2,2 SMIC ;

2) Le « régime de compétitivité renforcée » pour les entreprises de moins de 250 salariés ayant réalisé un chiffre d'affaires inférieur à 50 millions d'euros et qui relèvent de plusieurs secteurs d'activité englobant l'industrie, l'environnement, l'agriculture, la pêche, le tourisme et les technologies innovantes. Ce régime est par ailleurs applicable aux entreprises situées en Guyane et exerçant leur activité dans les secteurs de la comptabilité ou du conseil. L'exonération est totale jusqu'à 2 SMIC puis dégressive jusqu'à 2,7 SMIC ;

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

3) Le « régime d'innovation et croissance » pour les entreprises de moins de 250 salariés ayant réalisé un chiffre d'affaires inférieur à 50 millions d'euros et dont les salariés concourent à la réalisation de projets innovants dans le domaine des NTIC. L'exonération est totale jusqu'à 1,7 SMIC, maintenue en valeur absolue jusqu'à 2,5 SMIC puis dégressive jusqu'à 3,5 SMIC.

Rappelons que, dans l'hexagone, le régime des allègements généraux prévoit une exonération à hauteur du SMIC puis une dégressivité jusqu'à 1,6 SMIC.

B. UNE OPPORTUNITÉ DISCUTÉE PAR LES ACTEURS LOCAUX

Bien qu'on lui reconnaisse d'être globalement adapté aux besoins économiques lié à l'emploi outre-mer, le régime des exonérations Lodeom fait l'objet de plusieurs critiques de la part des acteurs locaux, qui en contestent notamment les importants **effets de seuil**. Auditionnée par votre rapporteur pour avis, la fédération des entreprises des outre-mer (Fedom) l'a alerté sur la persistance d'un **phénomène de « trappe à bas salaires »**, provoqué par le maintien de nombreux secteurs sous le « régime de compétitivité », lorsque l'un des deux régimes sectoriels paraîtrait plus adapté.

Aussi, les arbitrages successifs déterminant l'application du régime d'exonération par secteur ne semblent pas toujours reposer sur une stratégie d'ensemble cohérente, mais relèvent surtout d'un secours apporté a posteriori à des situations économiques dégradées.

Si, au cours de la discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2021, l'Assemblée nationale a adopté l'intégration du secteur de la production audiovisuelle dans le barème de compétitivité renforcée, dans le contexte politiquement délicat de la fermeture de France Ô, il est en revanche très peu probable qu'elle conserve la disposition insérée par le Sénat en première lecture, qui étend ce même dispositif au **secteur pourtant très exposé du BTP**¹.

Le projet annuel de performance souligne la part du BTP dans l'économie ultramarine : 65 % des entreprises artisanales et 44 % des effectifs des PME des départements et régions ultramarines. Or le contexte général de **baisse des moyens financiers des collectivités locales**, dont les commandes représentent près de 90 % de l'activité du BTP, ne laisse pas d'inquiéter à cet égard.

2. LE LOGEMENT ULTRAMARIN : UNE POLITIQUE EXCLUSIVE DU MINISTÈRE DES OUTRE-MER, MARQUÉE PAR UNE SOUS-EXÉCUTION CHRONIQUE DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES ET LA NÉCESSITÉ D'UN PILOTAGE RENFORCÉ

A. UN RYTHME TRÈS INSUFFISANT DE CONSOMMATION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES

Ainsi que le relève la Cour des comptes dans un récent rapport consacré à la question du logement outre-mer², « la politique du logement outre-mer est la seule qui relève entièrement du ministère des outre-mer, depuis 1997 ». Elle est donc, à ce titre, **la seule dont l'intégralité des crédits et du financement peut être retracée au sein de la mission « Outre-mer »**.

L'action n° 1 « Logement » du **programme 123**, dite « **ligne budgétaire unique** » (LBU), est estimée en 2021 à 224,6 millions d'euros en AE (soit une augmentation de 8,7 %) et à **176 918 634 euros en CP** (soit une **diminution de 2,7 %**). Parallèlement à ces financements par crédits budgétaires, la politique du logement ultramarin est soutenue par d'importantes **dépenses fiscales sur des impôts d'État** dont le montant, stable par rapport à 2020, atteint **140 millions d'euros** pour les seules réductions d'impôts appliquées aux investissements locatifs.

¹ https://www.senat.fr/amendements/2020-2021/101/Amdt_110.html

² Cour des comptes, *Le logement dans les départements et régions d'outre-mer*, rapport public thématique, septembre 2020.

Au-delà des inquiétudes que peut susciter, derrière l'augmentation des AE pour 2021, la diminution parallèle des CP, votre rapporteur pour avis choisit d'y voir moins un retrait budgétaire de l'État dans sa politique du logement ultramarin qu'une plus grande **prise en compte de la sous-exécution chronique des crédits de la LBU**. En effet, le défaut de consommation de ces crédits illustre, d'après la Cour des comptes, une incapacité certaine pour les collectivités territoriales et les acteurs du logement social de mobiliser cette aide. De l'aveu même de la direction du budget, l'enjeu majeur de la LBU résiderait moins dans la sanctuarisation de son niveau de crédits que dans le développement des capacités d'ingénierie des collectivités pour atteindre les objectifs de la politique du logement.

Toujours d'après la Cour, « *ces sous-consommations ont abouti à l'accumulation de 758 millions d'euros de restes à payer, dont près de 23 % antérieurs à 2014* ». Aussi, votre rapporteur pour avis invite à ne pas nécessairement s'alarmer de la diminution des CP de la LBU pour 2021 et salue ce qui lui apparaît relever d'une gestion plus saine d'exécution des crédits passés non-consommés.

B. UN PILOTAGE QUI DOIT ÊTRE REDIRIGÉ VERS L'OBJECTIF D'UN PARC LOCATIF SOCIAL AMBITIEUX

Il souhaite pour autant signaler, à la suite de la Cour, que le **partage des financements publics entre incitations fiscales introduites en 2009 et LBU devrait être repensé et réorienté en faveur de cette dernière**. En effet, « *les incitations fiscales pour l'outre-mer, qui se sont progressivement substituées au financement budgétaire unique, n'ont qu'un effet secondaire dans la construction de logements sociaux* ». Elle indique par ailleurs que les dépenses fiscales, par définition moins ciblées que les dépenses budgétaires, ne sont **pas toujours orientées vers les logements sociaux**, mais profitent souvent à des logements intermédiaires. Ainsi, la Cour conclut à une « *absence d'effet de levier de la dépense fiscale, voire à son inefficience* », contredisant l'opinion de la DGOM selon laquelle « *la défiscalisation, sous la forme du crédit d'impôt, [reste] un complément efficace à la LBU, sous réserve que celle-ci soit bien pilotée* ».

C'est précisément la **qualité du pilotage**, davantage que les moyens financiers mobilisés, qui suscite l'inquiétude de votre rapporteur pour avis. La Cour relève que, tant au niveau central (DGOM) qu'au niveau déconcentré (préfectures et directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement – DEAL), les effectifs sont simplement saturés et dans l'impossibilité d'assurer toutes les tâches d'animation et de suivi des projets et des besoins exprimés sur la base des plans locaux de l'habitat (PH). Bien qu'il soit intéressant et souhaitable que la politique du logement ultramarin soit pleinement intégrée dans le giron d'un ministère unique, force est de constater que la force de frappe de ce dernier est insuffisamment dimensionnée par rapport aux enjeux.

Votre rapporteur pour avis se montre particulièrement sensible au **contrôle qui doit être exercé sur les 19 organismes de logement social (OLS)** présents en outre-mer, bénéficiaires directs de la LBU et des dépenses fiscales, à qui est fixé pour 2021 par le ministère un objectif de 4 800 logements locatifs sociaux (LLS) et de logements locatifs très sociaux (LLTS). Outre le contrôle exercé par les juridictions financières, le modèle de **l'établissement public foncier**, présent en Nouvelle-Calédonie (depuis 1988), en Guyane (depuis 1996) et à Mayotte (depuis 2015), pourrait être utilement diffusé dans les territoires où le marché des OLS est excessivement atomisé et où la rationalisation de l'offre de logements sociaux s'en ressent (comme à La Réunion).

3. LE SOUTIEN BUDGÉTAIRE AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES D'OUTRE-MER : LE RISQUE DE FINANCEMENTS CROISÉS LA NÉCESSITÉ DE SOUTENIR LES GESTIONNAIRES LOCAUX

A. DES CRÉDITS DISPERSÉS ET SOUS-CONSOMMÉS

La majorité des autres actions retracées dans le **programme 123**, bien que présentées de manière distincte, visent pour la plupart un objectif de **soutien aux collectivités territoriales d'outre-mer** et doivent être replacées dans un contexte global de finances locales dégradées.

En effet, plus de 568 millions d'euros des crédits en AE du programme sont consacrés à des **dépenses de transfert aux collectivités territoriales, soit près de 68,5 % du total** – la proportion chutant toutefois à 65,1 % pour les CP.

Actions du programme 123 comportant des transferts aux collectivités territoriales

Action	AE (en millions d'euros)	CP (en millions d'euros)	Vecteur principal
N° 1 – Logement	50 000 000 €	39 381 746 €	Dotation spécifique aux fonds régionaux d'aménagement foncier et urbain (Frafu)
N° 2 – Aménagement du territoire	192 137 266 €	132 711 508 €	Contrats de convergence et de transformation (CCT)
N° 3 – Continuité territoriale	2 879 150 €	2 879 150 €	Subvention à Air Calédonie International pour assurer la desserte intérieure de Wallis-et-Futuna
N° 6 – Collectivités territoriales	191 055 846 €	129 672 174 €	Dotations d'aide à la reconversion de l'économie polynésienne Dotations scolaires en Guyane, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie et à Wallis-et-Futuna Fonds intercommunal de péréquation en Polynésie française
N° 7 – Insertion économique et coopération régionale	889 500 €	889 500 €	Fonds de coopération régionale de la Guadeloupe, de Guyane, de la Martinique, de La Réunion et de Mayotte
N° 8 – Fonds exceptionnel d'investissement	110 000 000 €	67 000 000 €	Financement d'investissements collectifs par le biais d'appel à projets (principalement adduction d'eau potable et assainissement)
N° 9 – Appui à l'accès aux financements bancaires	21 346 329 €	13 896 312 €	Bonification des prêts octroyés aux collectivités territoriales par l'agence française de développement (AFD)
Total	568 308 091 €	386 430 390 €	

Source : PAP 2021

Alors que 76,3 % des crédits ayant fait l'objet d'une autorisation d'engagement pour 2020 ont été effectivement consommés, **cette proportion chute à 68 %** au titre des chiffres annoncés par le PLF pour 2021.

Une explication de ce phénomène avait été avancée par Mme Nassimah Dindar, rapporteure pour avis de la mission pour le PLF pour 2020, qui soulignait que « *la sous-consommation de crédits est reprochée aux élus locaux qui manquent d'ingénierie. [...] Les collectivités locales ont des frais de fonctionnement bien plus lourds que leurs capacités d'investissement - ils se composent des traitements, mais aussi de toutes les prestations que nous versons : revenu de solidarité active (RSA), allocation personnalisée d'autonomie (APA) etc. Ce sont ces frais de fonctionnement qui, obérant notre capacité d'investissement, empêchent que nous engagions tous les crédits ouverts* ».

En conséquence de cette **faible ingénierie** des collectivités territoriales, la DGOM entend concentrer en 2021 l'essentiel des crédits engagés, notamment pour les actions n° 7 et 8, sur un accompagnement financier et humain des gestionnaires locaux pour le suivi des appels d'offre ainsi que le développement de nouveaux contrats.

B. DES ORIENTATIONS DE GESTION DISCUTABLES, À RATIONALISER D'URGENCE

Face à cette orientation, votre rapporteur pour avis se montre particulièrement circonspect. D'une part, il paraît curieux – voire ubuesque – que davantage de crédits budgétaires soient engagés *pour que des crédits budgétaires précédents soient intégralement consommés*. D'autre part, il note le risque manifeste de « **prime au faible gestionnaire** » qu'une telle inflexion comporterait¹ : alors que ces crédits, qui ne sont pas revêtus d'une mission de péréquation¹, visent à renforcer l'autonomie de gestion des collectivités d'outre-mer, leur fléchage aurait pour résultat direct de désavantager celles qui se seraient montrées les plus performantes dans la consommation des crédits qui leur étaient préalablement destinés.

Reprenant une observation de notre collègue Victoire Jasmin (SER, Guadeloupe), il semblerait plus opportun de consacrer les rallonges de crédits de l'exercice à venir au **soutien des collectivités territoriales dans l'accomplissement de leurs missions régaliennes**, comme le recouvrement des impositions locales.

Par ailleurs, l'importante dispersion de ces financements, ajoutée aux difficultés de contrôle de leur exécution dues aux effectifs limités des ordonnateurs de la mission, font courir **un risque important de saupoudrage et/ou de financement doublonnés**.

En effet, les domaines couverts par les CCT au titre de l'action n° 2, par les dotations de l'action n° 6 et par le fonds exceptionnel d'investissement de l'action n° 8 sont **susceptibles de recouvrements**, notamment pour les actions de désenclavement du territoire et pour les investissements dans le champ scolaire.

Compte tenu du risque important de financements doublonnés ainsi que des effectifs limités dont disposent les ordonnateurs de la mission pour assurer leur contrôle, votre rapporteur pour avis plaide pour une refonte intégrale de la maquette budgétaire de la mission, qui privilégierait une approche par secteur d'intervention.

La commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission.



Catherine Deroche
Présidente
Sénatrice
(Les Républicains)
Maine-et-Loire



Alain Milon
Rapporteur pour avis
Sénateur
(Les Républicains)
Vaucluse

Commission des affaires sociales

<http://www.senat.fr/commission/soc/index.html>

01 42 34 20 00 – contact.sociales@senat.fr

Consulter le dossier législatif :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2021.html>

¹ Cette mission de péréquation est davantage assurée par les crédits des actions n° 2 et 5.