

N° 144

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2020

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2021,*

TOME III

**OUTRE-MER**

Par M. Thani MOHAMED SOILIH, I,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : M. François-Noël Buffet, président ; Mmes Catherine Di Folco, Marie-Pierre de La Gontrie, MM. Christophe-André Frassa, Jérôme Durain, Marc-Philippe Daubresse, Philippe Bonnacarrère, Mme Nathalie Goulet, M. Alain Richard, Mmes Cécile Cukierman, Maryse Carrère, MM. Alain Marc, Guy Benarroche, vice-présidents ; M. André Reichardt, Mmes Laurence Harribey, Jacky Deromedi, Agnès Canayer, secrétaires ; Mme Éliane Assassi, MM. Philippe Bas, Arnaud de Belenet, Mmes Catherine Belrhiti, Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Hussein Bourgi, Mme Valérie Boyer, M. Mathieu Darnaud, Mmes Françoise Dumont, Jacqueline Eustache-Brinio, M. Pierre Frogier, Mme Françoise Gatel, M. Loïc Hervé, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Mikaele Kulimoetoke, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Mme Marie Mercier, MM. Thani Mohamed Soilihi, Jean-Yves Roux, Jean-Pierre Sueur, Mmes Lana Tetuanui, Claudine Thomas, Dominique Vérien, M. Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15<sup>ème</sup> législ.) : 3360, 3398, 3399, 3400, 3403, 3404, 3459, 3465, 3488 et T.A. 500

Sénat : 137 et 138 à 144 (2020-2021)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
<b>I. LA STABILITÉ DE L'EFFORT FINANCIER GLOBAL DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES OUTRE-MER.....</b>	<b>5</b>
A. UN EFFORT INTÉGRANT CETTE ANNÉE LA LUTTE CONTRE LES CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES DE LA CRISE SANITAIRE .....	6
B. UN EFFORT FINANCIER EN FAVEUR DES TERRITOIRES ULTRAMARINS STABLE.....	7
C. DES CRÉDITS EN FAVEUR DES TERRITOIRES ULTRAMARINS DANS LE PLAN DE RELANCE .....	8
<b>II. UNE FORTE AUGMENTATION DES CRÉDITS ALLOUÉS À LA MISSION « OUTRE-MER » EN 2021.....</b>	<b>8</b>
A. UNE AUGMENTATION DE L'AMBITION DE LA MISSION, COMBINÉE À UN EFFORT DE SINCÉRISATION DE SES CRÉDITS.....	8
<b>a) Une augmentation des crédits de la mission « outre-mer » dans le cadre de la relance.....</b>	<b>8</b>
<b>b) Un effort de sincérisation des crédits de la mission « Outre-mer » .....</b>	<b>9</b>
B. TROIS PRIORITÉS POUR LA MISSION « OUTRE-MER » EN 2021 .....	10
<b>a) La construction et la rénovation des infrastructures.....</b>	<b>10</b>
(1) <i>Logement social.....</i>	<i>10</i>
(2) <i>Éducation .....</i>	<i>11</i>
<b>b) Le soutien à l'emploi et à la formation .....</b>	<b>11</b>
(1) <i>Soutien à l'emploi .....</i>	<i>11</i>
(2) <i>Insertion socioprofessionnelle des jeunes, menée par le service militaire adapté (SMA) .....</i>	<i>12</i>
(3) <i>Continuité territoriale .....</i>	<i>13</i>
<b>c) L'accompagnement des collectivités territoriales.....</b>	<b>13</b>
(1) <i>Aides à l'équipement des territoires .....</i>	<i>13</i>
(2) <i>Accompagnement des collectivités territoriales dans la conduite de leurs projets.....</i>	<i>14</i>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>17</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>	<b>21</b>



## L'ESSENTIEL

Réunie le mardi 24 novembre 2020 sous la présidence de **François-Noël Buffet** (Les Républicains - Rhône), la commission des lois du Sénat a examiné, sur le rapport pour avis de **Thani Mohamed Soilihi** (Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants - Mayotte), les crédits de la **mission « Outre-mer »** inscrits au **projet de loi de finances pour 2021**.

Sur la proposition de son rapporteur, **la commission des lois a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de cette mission « Outre-mer »**.

Les effets de la crise de la covid-19 sur les économies ultramarines ont été importants et constituent un facteur supplémentaire de ralentissement de la convergence entre les économies ultramarines et celle de l'Hexagone. **Dans ce contexte, les crédits de la mission « Outre-mer » sont en nette augmentation par rapport à l'année 2020**. Ils s'élèvent, pour 2021, à 2,68 milliards d'euros en autorisations de paiement et à 2,34 milliards d'euros en crédits de paiement, soit une augmentation de respectivement 6,39 % en autorisations d'engagement et de 2,64 % en crédits de paiement. Ils sont constitués à 90 % de dépenses d'intervention. Ces crédits représentent **9,13 % en autorisations d'engagement et 9,91 % en crédits de paiement de l'effort financier global de l'État en faveur des outre-mer**.

**Les crédits de la mission « Outre-mer » respectent cette année encore les engagements de l'État** selon lesquels les gains issus de la modification de deux dépenses fiscales en faveur des territoires ultramarins en 2019 devaient intégralement abonder des dispositifs s'appliquant à ces mêmes territoires. Le fonds exceptionnel d'investissement et les dépenses visant à favoriser le développement économique des territoires d'outre-mer restent ainsi à un niveau élevé.

La mission « Outre-mer » poursuit en 2021 **trois priorités principales contribuant à la relance à la suite de la crise sanitaire** : la **construction et la rénovation des infrastructures**, le soutien à l'emploi et à la formation, et l'accompagnement des collectivités territoriales.

### I. LA STABILITÉ DE L'EFFORT FINANCIER GLOBAL DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES OUTRE-MER

Les crédits de la mission « Outre-mer » ne représentent que 9,13 % en autorisations d'engagement et 9,91 % en crédits de paiement de l'effort financier global de l'État en faveur des outre-mer. Celui-ci s'élève en 2020 à 24,47 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 24,13 milliards d'euros en crédits de paiement.

## **A. UN EFFORT INTÉGRANT CETTE ANNÉE LA LUTTE CONTRE LES CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES DE LA CRISE SANITAIRE**

La politique transversale de l'État en direction des territoires ultramarins est portée par **94 programmes relevant de 31 missions**, auxquels s'ajoutent cinq prélèvements sur recettes. Parmi ces 94 programmes, cinq sont nouveaux : les trois programmes de la mission « *Investissement d'avenir* », ainsi que les deux programmes relevant de la mission « *Plan de relance face à la crise sanitaire* »<sup>1</sup>.

Malgré ces quelques évolutions de périmètre, **l'action de l'État à destination des territoires d'outre-mer s'inscrit dans la continuité des années précédentes**. Les six axes traditionnels de politique gouvernementale ne connaissent pas d'évolution, tant dans leur dénomination que dans leur hiérarchisation. Il s'agit de :

- axe 1 : Développer l'emploi, la production et l'investissement outre-mer ;
- axe 2 : Offrir une véritable égalité des chances à la jeunesse outre-mer ;
- axe 3 : Garantir la sécurité des citoyens outre-mer ;
- axe 4 : Améliorer les conditions de vie des citoyens outre-mer ;
- axe 5 : Favoriser la transition énergétique des territoires en partenariat avec les collectivités ;
- axe 6 : Valoriser les atouts des outre-mer.

À ces six axes traditionnels **s'ajoute en 2021 un septième axe, intitulé « Plan d'urgence face à la crise sanitaire »**. Cet axe est créé, selon le document de politique transversale, pour rendre compte de l'effort de l'État en faveur des outre-mer dans le cadre de la crise économique résultant du confinement. Il contient deux programmes : le programme 356 « *Prise du charge du dispositif exceptionnel de chômage partiel à la suite de la crise sanitaire* » et le programme 357 « *Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire* ».

Au 13 septembre 2020, plus de 81 000 entreprises situées dans les territoires ultramarins avaient fait une demande d'aide au titre de la crise sanitaire et ont bénéficié d'un soutien financier à hauteur de 359 millions d'euros.

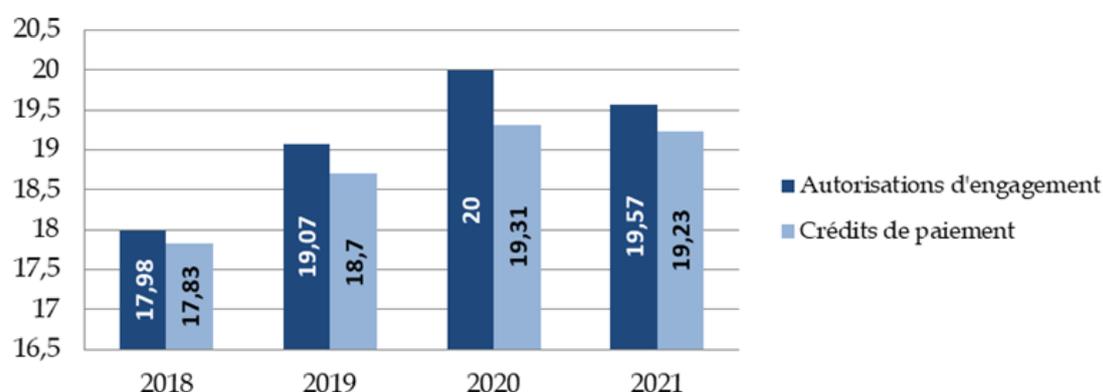
---

<sup>1</sup> À l'inverse, le programme 833 « *Avances aux collectivités territoriales* » n'est plus comptabilisé parmi l'effort de l'État en faveur des territoires ultramarins, car il ne porte que de simples avances de fiscalité locale et ne constitue donc pas véritablement un effort financier à destination des territoires ultramarins.

## B. UN EFFORT FINANCIER EN FAVEUR DES TERRITOIRES ULTRAMARINS STABLE

L'effort budgétaire de l'État en faveur des territoires ultramarins s'élève à 19,57 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 19,23 milliards d'euros en crédits de paiement dans le projet de loi *de finances pour 2021*. Cela représente une très légère diminution par rapport à l'année 2020.

### L'effort budgétaire de l'État en faveur des territoires ultramarins (en milliards d'euros)<sup>1</sup>



Source : commission des lois du Sénat, à partir du document de politique transversale *Outre-mer pour 2020*

Les **dépenses fiscales** complètent l'effort budgétaire de l'État en faveur des outre-mer. Elles sont estimées pour 2021 à 4,9 milliards d'euros.

**L'effort global de l'État en faveur des territoires ultramarins en 2021 représenterait donc 24,47 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 24,13 milliards d'euros en crédits de paiement.**

Seule une faible part de l'action de l'État en faveur des outre-mer est portée par la mission « *Outre-mer* ». Représentant 9 % du total en 2020, cette part reste globalement stable en 2021. Elle est constituée des actions spécifiques de l'État dans les outre-mer, chaque ministère étant par ailleurs en charge de la mise en œuvre de ses politiques sur l'ensemble du territoire français, outre-mer compris.

<sup>1</sup> Pour les années 2018 et 2019, les données présentées sont celles issues de l'exécution budgétaire. Pour l'année 2020, des crédits votés en loi de finances pour 2020. Pour l'année 2021, des crédits envisagés par le projet de loi de finances.

### C. DES CRÉDITS EN FAVEUR DES TERRITOIRES ULTRAMARINS DANS LE PLAN DE RELANCE

Dans le cadre du plan de relance, les territoires ultramarins devraient bénéficier d'environ 1,5 milliard d'euros, ce qui correspond à leur poids dans l'économie française. Ces crédits devraient notamment venir abonder des projets menés en matière :

- d'emploi ;
- de transformation agricole ;
- de normes antisismiques aux Antilles ;
- d'infrastructures routières.

Il conviendra cependant d'être vigilants quant à la consommation concrète de ces crédits, puisqu'une partie d'entre eux dépendra d'appels à projets et rien ne peut garantir dès à présent que ces crédits seront effectivement consommés dans nos territoires ultramarins.

## II. UNE FORTE AUGMENTATION DES CRÉDITS ALLOUÉS À LA MISSION « OUTRE-MER » EN 2021

### A. UNE AUGMENTATION DE L'AMBITION DE LA MISSION, COMBINÉE À UN EFFORT DE SINCÉRISATION DE SES CRÉDITS

Deux objectifs sous-tendent les évolutions de la mission « *Outre-mer* » pour l'année 2021 : une plus grande ambition des politiques portées par la mission, et un effort de crédibilisation des crédits pour faire face à leur sous-exécution récurrente.

#### a) Une augmentation des crédits de la mission « outre-mer » dans le cadre de la relance

Les crédits alloués à la mission outre-mer augmentent nettement par rapport à l'année 2020, de 6,39 % en autorisations d'engagement et de 2,64 % en crédits de paiement.

#### Crédits alloués à la mission « *Outre-mer* » dans le projet de loi de finances pour 2021

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2020	PLF 2021	Évolution	LFI 2020	PLF 2021	Évolution
138 - Emploi outre-mer	1 744 314 581 €	1 851 168 363 €	+ 6,13 %	1 747 595 303 €	1 841 720 298 €	+ 5,39 %
123 - Conditions de vie outre-mer	774 568 232 €	828 776 928 €	+ 7,00 %	624 872 944 €	593 274 671 €	- 5,06 %
<b>Mission <i>Outre-mer</i></b>	<b>2 518 882 813 €</b>	<b>2 679 945 291 €</b>	<b>+ 6,39 %</b>	<b>2 372 468 247 €</b>	<b>2 434 994 969 €</b>	<b>+ 2,64 %</b>

Source : commission des lois du Sénat, d'après le projet annuel de performances (PAP) 2021

Outre le maintien des dispositifs structurants portés par la mission « *oultre-mer* », la programmation des crédits pour 2021 est marquée par un effort de relance à la suite de la crise de covid-19, qui se traduit par des **mesures nouvelles** et un **effort significatif en matière de construction** et de rénovation des **infrastructures**, de soutien à **l'emploi** et à la formation, et d'**accompagnement des collectivités territoriales**.

**b) Un effort de sincérisation des crédits de la mission « Outre-mer »**

Comme en 2018, une sous-exécution a été constatée en 2019 s'agissant des crédits de paiement de la mission « *Outre-mer* ». Face à cette sous-exécution récurrente, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel a réalisé un rapport, rendu le 21 janvier 2020, sur les modalités de pilotage de la mission. Selon les informations recueillies par le rapporteur, plusieurs de ses recommandations ont déjà été mises en œuvre. Peuvent notamment être cités l'anticipation de la mise à disposition des crédits en gestion 2020 ou l'avancement des dialogues de gestion afin de pallier le plus rapidement possible les potentielles difficultés d'exécution.

En outre, la ministre des outre-mer et le ministre de l'action et des comptes publics ont demandé à l'inspection générale de l'administration ainsi qu'au contrôle général économique et financier, par lettre en date du 14 janvier 2020, un rapport portant sur les facteurs concourant à la sous-exécution constatée ainsi que sur les mesures à prendre pour y remédier. Ce rapport, rendu fin avril 2020, liste cinq difficultés :

- le manque d'ingénierie au sein des partenaires de l'État, qui ralentit en amont le montage des dossiers, et en aval le suivi des travaux et leur réalisation ;
- les difficultés financières de ces mêmes partenaires, qui ne peuvent parfois pas honorer leurs engagements ;
- la méconnaissance par les opérateurs privés des règles de la commande publique, et plus particulièrement de ses évolutions récentes ;
- le calendrier des commissions de validation des projets, qui se déroulent principalement au second semestre ;
- l'impact, en 2020, de la crise sanitaire.

Pour faire face à ces difficultés, des recommandations ont été formulées et reprises dans un plan d'action élaboré en juillet 2020. Les éléments de renforcement du pilotage budgétaire de la mission portent déjà leurs premiers fruits, puisque les taux de consommation des crédits sont actuellement, selon les informations recueillies par le rapporteur, meilleurs que ce qu'ils étaient à la même période de 2019.

**Pour 2021, l'amélioration du pilotage budgétaire devrait continuer. Un effort de sincérisation des crédits de paiement a été réalisé dans le cadre du budget pour 2021, afin d'assurer un ajustement des crédits à la réalité des dépenses prévues pour l'année concernée. Par ailleurs, 70 % des crédits de la mission devraient être disponibles dès janvier, afin que les réunions des commissions de validation des projets puissent avoir lieu plus tôt dans l'année.**

Le rapporteur salue ces efforts, qui permettent de disposer d'une vision plus crédible de la conduite des politiques de la mission « *Outre-mer* », par un rapprochement de la budgétisation et de l'exécution. Il considère toutefois que ces difficultés d'exécution ne doivent pas à terme réduire l'ambition de la mission, les territoires ultramarins nécessitant un effort conséquent sur la durée pour faire face à leurs défis.

## **B. TROIS PRIORITÉS POUR LA MISSION « OUTRE-MER » EN 2021**

### **a) La construction et la rénovation des infrastructures**

#### *(1) Logement social*

2021 constituera la deuxième année de mise en œuvre du **plan logement outre-mer 2019-2022**, signé le 2 décembre 2019, et visant à mieux adapter l'offre de logement aux besoins des territoires ultramarins. Le projet de loi de finances pour 2021 prévoit une **hausse de 8 % des crédits mobilisables pour de nouveaux projets**, permettant de poursuivre la mise en œuvre du plan logement outre-mer et d'accompagner les stratégies territoriales des établissements publics fonciers et d'aménagement de Guyane et de Mayotte. Ces derniers se voient en effet attribuer 18 millions d'euros supplémentaires en autorisations d'engagement et 4 millions d'euros supplémentaires en crédits de paiement.

Plusieurs chantiers devraient par ailleurs aboutir afin de favoriser la maîtrise des coûts de construction dans les territoires ultramarins :

- la possibilité de mobiliser des matériaux des pays voisins, actuellement non marqués CE. Une étude est en cours afin de proposer des équivalences à la norme CE ; elle devrait aboutir fin 2020 ;

- l'adaptation des normes, qui s'inscrit pour les normes législatives dans l'ordonnance prévue par le II de l'article 49 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 *pour un État au service d'une société de confiance*<sup>1</sup> ;
- l'accompagnement des collectivités territoriales, par la réalisation d'un guide pour les élus sur les outils disponibles du code de l'urbanisme pour empêcher la spéculation, insuffisamment connus. Le guide sur « les outils de l'action foncière » devrait également être mis à jour.

## (2) Éducation

Un effort conséquent est fait en faveur des constructions scolaires dans le budget 2021. 13,4 millions d'euros supplémentaires sont destinés à compléter l'enveloppe budgétaire consacrée à la construction des établissements scolaires du 1<sup>er</sup> degré à Mayotte, pour lesquels un total de 23 millions d'euros sera disponible en 2021, et 17 millions d'euros supplémentaires en autorisations d'engagement sont destinés à la rénovation du lycée de Wallis-et-Futuna.

Ces crédits s'ajoutent aux enveloppes déjà mobilisées (crédits du plan d'urgence Guyane, dotations spécifiques) : le ministère des outre-mer consacrera un total de plus de 137 millions d'euros à l'engagement de nouveaux investissements dans ce domaine.

## b) Le soutien à l'emploi et à la formation

### (1) Soutien à l'emploi

La loi de *financement pour la sécurité sociale pour 2019* est venue renforcer les exonérations de cotisations patronales dans les outre-mer, à la suite de la suppression du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE).

La loi de *financement pour la sécurité sociale pour 2020* a été l'occasion d'apporter des ajustements à la réforme, en incluant le secteur de la presse dans le régime renforcé d'exonération, et en portant le seuil jusqu'auquel l'exonération est totale au sein de ce même régime de 1,7 SMIC à 2 SMIC. À l'initiative de nombreux députés dont le rapporteur général Thomas Mesnier, ainsi que Stéphane Claireaux, David Lorion et Justine Benin, l'Assemblée nationale a **étendu**, lors de la discussion sur le projet de loi de *financement pour la sécurité sociale pour 2021*, **le régime de compétitivité renforcé au secteur de l'audiovisuel**, dès lors que les conditions tenant au

---

<sup>1</sup> Le II de cet article prévoit que le Gouvernement est habilité à légiférer par ordonnance pour assurer « la possibilité de plein droit pour le maître d'ouvrage de bâtiments de satisfaire à ses obligations en matière de construction s'il fait application de normes de référence ou s'il apporte la preuve qu'il parvient, par les moyens qu'il entend mettre en œuvre, à des résultats équivalents à ceux découlant de l'application des normes de référence et en fixant les modalités selon lesquelles cette preuve est apportée avant le dépôt de la demande d'autorisation d'urbanisme et celles selon lesquelles les résultats atteints sont contrôlés après l'achèvement du bâtiment ».

nombre de personnes employées et au chiffre d'affaires sont remplies<sup>1</sup>. Selon l'objet de l'amendement, cette extension a pour objet de d'accompagner la relance de ce secteur dans le contexte de fermeture de France Ô.

Le budget de la mission « *Outre-mer* » pour 2021 prévoit de consacrer 1,565 milliard d'euros au soutien aux entreprises dans le cadre de cette action. Cela représente une augmentation de 6,61 % par rapport à 2020. Après une année 2019 au cours de laquelle les entreprises situées dans les outre-mer pouvaient choisir le moment de basculement dans le nouveau régime, et une année 2020 marquée par la crise du covid-19 où le recours à l'activité partielle a conduit à une moindre consommation des crédits de cette action, **le plein effet de la réforme devrait en effet intervenir en 2021.**

Deux ans après la mise en œuvre de la réforme des exonérations de cotisations patronales outre-mer, le rapporteur aurait souhaité en réaliser un premier bilan. Si la fin de l'année 2019 montrait une nette amélioration de l'emploi sur le terrain, **les difficultés de l'année 2020 rendent difficile une évaluation claire de l'impact de la réforme en vigueur depuis 2019.** Il faudra donc attendre encore un an pour en bénéficier.

*(2) Insertion socioprofessionnelle des jeunes, menée par le service militaire adapté (SMA)*

Après le doublement de la capacité de formation décidée en 2009 et atteint en 2017, les efforts au sein du service militaire adapté se concentrent désormais sur un **renforcement du taux moyen d'encadrement, un meilleur accompagnement individuel de chacune des recrues, et une plus grande adéquation du dispositif aux besoins de chacun des territoires**<sup>2</sup>.

Les crédits de la mission outre-mer prévoient donc une **augmentation du budget dédié au SMA en 2021**, afin d'attribuer **35 ETP supplémentaires** d'encadrement. Ceux-ci permettront notamment de renforcer la nouvelle compagnie de Bourail, en Nouvelle-Calédonie<sup>3</sup>.

De fait, **le SMA a de nouveau montré toute sa pertinence lors de la crise sanitaire.** Le niveau d'insertion a certes chuté en 2020, mais il demeure à un niveau très élevé, qui devrait avoisiner les 74 % à la fin de l'année. Par ailleurs, les régiments du SMA ont pu être mobilisés dans le cadre de la gestion de la crise épidémique. **Ces bons résultats justifient qu'un effort permanent soit mené afin que le dispositif demeure de qualité et en adéquation avec les enjeux de chaque collectivité ultramarine.**

---

<sup>1</sup> Article 13 quater du projet de loi de financement pour la sécurité sociale pour 2021.

<sup>2</sup> Plan « SMA 2025 », défini en 2019.

<sup>3</sup> Ces 35 ETP s'ajoutent aux 35 ETP supplémentaires déjà attribués au SMA en 2020.

### (3) Continuité territoriale

Des crédits supplémentaires sont également prévus en autorisations d'engagement pour l'action « *Continuité territoriale* » du programme 123 « *Conditions de vie outre-mer* », qui **permet aux résidents ultramarins d'obtenir une aide à la mobilité pour se former** dans l'Hexagone ou dans les États ou territoires appartenant au bassin géographique de la collectivité où ils ont leur résidence habituelle, et de **maintenir les dessertes aériennes<sup>1</sup> de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Wallis et Futuna.**

Cette action serait dotée en 2021 de 46,487 millions d'euros en autorisations d'engagement (+ 6,90 % par rapport à 2020) et de 41,340 millions d'euros en crédits de paiement (- 5,59 % par rapport à 2020).

Dans un contexte de limitation des déplacements liés à la crise sanitaire, le rapporteur sera particulièrement attentif à ce que tout soit fait pour que les jeunes ultramarins puissent se former dans les meilleures conditions possibles.

Par l'adoption d'un **amendement du Gouvernement en séance publique**, l'Assemblée nationale a **élargi le bénéfice de l'aide à la continuité territoriale pour se rendre à des obsèques** : les frères et sœurs ont été inclus dans les potentiels bénéficiaires de l'aide, et les déplacements liés à une fin de vie ont été rendus éligibles<sup>2</sup>.

### c) L'accompagnement des collectivités territoriales

#### (1) Aides à l'équipement des territoires

Alors que les **contrats de convergence et de transformation** de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique, de Mayotte, de La Réunion, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Wallis-et-Futuna avaient été signés le 8 juillet 2019, le contrat de convergence et de transformation de Saint-Martin a été signé le 22 juin 2020. Ce dernier porte essentiellement sur des sujets de reconstruction et d'adaptation aux phénomènes climatiques.

Les contrats de convergence et de transformation visent à **réduire significativement et durablement les écarts de développement en matière économique, sociale et environnementale**. Ils constituent une contractualisation entre l'État et les collectivités qui doit permettre le développement d'infrastructures et d'équipements de haut niveau, prenant en compte les enjeux de la transition écologique. Ils s'inscrivent désormais dans la trajectoire 5.0, qui vise à 0 exclusion, 0 carbone, 0 déchet, 0 polluant agricole et 0 vulnérabilité au changement climatique. En 2021, 188,3 millions d'euros sont prévus en autorisations d'engagement et 128,2 millions d'euros en crédits de paiement au titre de ces contrats.

---

<sup>1</sup> Et maritimes pour Saint-Pierre-et-Miquelon.

<sup>2</sup> Article 55 sexies du projet de loi de finances pour 2021.

Second axe structurant d'aides à l'équipement des territoires, le **Fonds exceptionnel d'investissement** est destiné à apporter une aide financière aux personnes publiques qui réalisent outre-mer des investissements portant sur des équipements publics collectifs en complément des opérations arrêtées dans le cadre des contrats de convergence et de transformation. **Il voit ses crédits maintenus à un niveau élevé** cette année encore, conformément aux engagements du Gouvernement. Ils seraient de 110 millions d'euros en autorisations d'engagement, stables par rapport à 2020, et de 67 millions d'euros en crédits de paiement, en augmentation de 11,67 % par rapport à 2020.

(2) *Accompagnement des collectivités territoriales dans la conduite de leurs projets*

L'accent mis sur l'accompagnement des collectivités territoriales se traduit par une mobilisation des crédits *via* l'Agence française de développement, qui complètent la contribution opérationnelle des plateformes d'ingénierie spécifiquement déployées en Guyane et à Mayotte.

Des **plateformes d'aide à l'ingénierie à destination des collectivités territoriales** ont en effet vu le jour à Mayotte et en Guyane en 2020. Celles-ci, dotées respectivement de cinq et six agents, sont chargées d'appuyer les collectivités dans la programmation des opérations, l'instruction des dossiers, le recouvrement des subventions, et le suivi du contrat de convergence et de transformation dans l'espace et dans le temps.

**Une première évaluation de ces agences démontre leur efficacité**, puisque des projets ont été réactivés et d'autres lancés sur ces deux territoires. De ce fait, une première estimation fait apparaître une consommation des crédits de la mission « *Outre-mer* » pour l'année 2020 largement meilleure qu'habituellement pour Mayotte et pour la Guyane.

Par ailleurs, et à la suite du rapport de MM. Patient et Cazeneuve intitulé « *Soutenir les communes des départements et régions d'outre-mer : pour un accompagnement en responsabilité* » qui invitait à la mise en œuvre d'un nouveau type de contrat d'accompagnement dédiés aux collectivités territoriales en difficulté, un amendement adopté à l'initiative du Gouvernement à l'Assemblée nationale vient ajouter aux crédits de la mission « *Outre-mer* » 30 millions d'euros en autorisations d'engagement et 10 millions d'euros en crédits de paiement, afin de mettre en œuvre ces nouveaux contrats<sup>1</sup>. Les **contrats « Patient-Cazeneuve »** visent à

---

<sup>1</sup> *Recommandations n°s 39 et 40 du rapport de MM. Jean-René Cazeneuve, député du Gers, Président de la délégation aux collectivités territoriales et à Monsieur Georges Patient, sénateur de Guyane, Vice-président de la commission des finances, Soutenir les communes des départements et régions d'outre-mer : pour un accompagnement en responsabilité, remis en décembre 2019. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <https://www.drom-com.fr/categories/base-documentaire-11375/articles/rapport-de-georges-patient-et-jean-rene-cazeneuve-soutenir-les-communes-des-drom-decembre-2019-1497.htm>.*

accompagner les collectivités tant en ingénierie que par l'attribution potentielle de subventions exceptionnelles afin de favoriser la mise en place d'un plan de redressement au sein des collectivités signataires. L'objectif est que ces collectivités puissent *in fine* générer une capacité de financement.

Le rapporteur est favorable à la mise en œuvre de tels contrats, qui viennent multiplier les outils d'aide à l'ingénierie dont peuvent disposer les collectivités ultramarines sans introduire de mécanisme punitif. **Sans aller à l'encontre de la libre administration des collectivités territoriales, l'accompagnement des collectivités ultramarines est nécessaire afin de leur permettre de mener leurs projets à leur terme.**

\*

\* \*

**Sous le bénéfice de ces observations, la commission des lois a émis un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à la mission « *Outre-mer* » inscrits au projet de loi *de finances pour 2021*.**

**Les crédits de cette mission seront examinés en séance publique le 3 décembre 2020.**



## EXAMEN EN COMMISSION

---

MARDI 24 NOVEMBRE 2020

**M. François-Noël Buffet, président.** – Nous examinons maintenant le rapport de Thani Mohamed Soilihi sur les crédits de la mission « outre-mer ».

**M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur pour avis.** – Les effets de la crise de la covid-19 ont été et sont encore très importants sur les économies ultramarines. Cela constitue un facteur supplémentaire de ralentissement de la convergence entre les économies ultramarines et celle de l'Hexagone. Dans ce cadre, la mission « outre-mer » est cette année encore pertinente, puisqu'elle vise à un rattrapage entre les outre-mer et la moyenne nationale.

Cette mission est, de façon récurrente, sous-exécutée : chaque année, les crédits consommés sont largement inférieurs aux crédits qui sont attribués en loi de finances. Cette situation tient au manque d'ingénierie des partenaires de l'État et de l'État lui-même sur ces territoires, aux difficultés financières de ces mêmes partenaires, au calendrier des commissions de validation des projets, qui se déroulent principalement au second semestre, et, en 2020, à la crise sanitaire

Après plusieurs années de sous-exécution, le ministère paraît conscient désormais de ce problème et prêt à y faire face. Un rapport de l'inspection générale de l'administration (IGA) a été rendu sur le sujet en avril dernier. En conséquence, le budget pour 2021 fait état d'un effort d'amélioration du pilotage budgétaire de la mission. Ainsi, les crédits de paiement pour 2021 sont ajustés à ce qui devrait être effectivement dépensé, en fonction de l'avancée des différents projets. Parallèlement, 70 % des crédits de la mission devraient être disponibles dès janvier, afin que les réunions des commissions de validation des projets puissent avoir lieu plus tôt dans l'année.

Cet effort de sincérisation des crédits est positif : il permet de disposer d'une vision plus crédible de la conduite des politiques de la mission « outre-mer ». Je nous invite toutefois à être vigilants afin que cela ne conduise pas à terme à une diminution de l'ambition budgétaire pour nos territoires ultramarins.

Ce n'est pas le cas dans le budget qui nous est présenté aujourd'hui : les crédits alloués à la mission « outre-mer » augmentent nettement, de 6,39 % en autorisations d'engagement et de 2,64 % en crédits de paiement. La programmation des crédits pour 2021 est marquée par un effort de relance à la suite de la crise de la covid-19, qui se traduit par des mesures nouvelles et un effort significatif en matière de construction et de rénovation des

infrastructures, de soutien à l'emploi et à la formation, et d'accompagnement des collectivités territoriales.

En matière de construction et de rénovation des infrastructures, l'année prochaine sera la deuxième année de mise en œuvre du plan logement outre-mer 2019-2022 : le projet de loi de finances pour 2021 prévoit une progression de 8 % des crédits mobilisables pour de nouveaux projets. Cela permettra de poursuivre la mise en œuvre du plan et d'accompagner les stratégies territoriales des établissements publics fonciers et d'aménagement de Guyane et de Mayotte.

Un effort conséquent est également fait en faveur des constructions scolaires : plus de 13 millions d'euros supplémentaires sont destinés à compléter l'enveloppe budgétaire consacrée à la construction des établissements scolaires du premier degré à Mayotte, pour lesquels un total de 23 millions d'euros sera disponible en 2021 ; 17 millions d'euros supplémentaires en autorisations d'engagement sont destinés à la rénovation du lycée de Wallis-et-Futuna.

En matière de soutien à l'emploi et à la formation, 84 % des crédits du programme « emploi outre-mer » et 58 % des crédits de la mission sont, cette année encore, destinés à compenser les exonérations de charges patronales accordées aux entreprises ultramarines. Le projet de loi de financement pour la sécurité sociale a été l'occasion d'étendre le régime de compétitivité renforcée au secteur de l'audiovisuel. Après une année 2019 marquée par la mise en œuvre progressive de la réforme et une année 2020 affectée par la crise et le fort recours à l'activité partielle, nous devrions pouvoir obtenir une évaluation de la réforme de 2019 en 2021.

Le service militaire adapté (SMA) a de nouveau montré toute sa pertinence lors de la crise sanitaire. Le niveau d'insertion a certes baissé en 2020, mais il demeure à un niveau très élevé et devrait avoisiner les 74 % à la fin de l'année. Les régiments du SMA ont pu être mobilisés dans le cadre de la gestion de la crise épidémique. Ces bons résultats justifient qu'un effort permanent soit mené afin que le dispositif demeure de qualité et en adéquation avec les enjeux de chaque collectivité ultramarine.

En ce qui concerne l'accompagnement des collectivités ultramarines, troisième priorité du budget outre-mer pour 2021, des efforts sont prévus pour l'aide à l'équipement des territoires. Cela passe par les contrats de convergence et de transformation, qui visent à réduire significativement et durablement les écarts de développement en matière économique, sociale et environnementale. En 2021, plus de 188 millions d'euros sont prévus en autorisations d'engagement et plus de 128 millions d'euros en crédits de paiement au titre de ces contrats. L'aide à l'équipement des territoires passe également par le fonds exceptionnel d'investissement, qui voit ses crédits maintenus à un niveau élevé. C'est conforme aux engagements pris par le

Gouvernement lors de la réforme des dépenses fiscales destinées aux outre-mer en 2019.

Des actions fortes devraient également être menées afin d'accompagner les collectivités dans la conduite de leurs projets. Des plateformes d'aide à l'ingénierie à destination des collectivités territoriales ont vu le jour cette année à Mayotte et en Guyane. Une première évaluation de ces plateformes démontre leur efficacité, puisque des projets ont été réactivés et d'autres lancés sur ces deux territoires. Une première estimation fait apparaître que la consommation des crédits de la mission « outre-mer » pour l'année 2020 devrait être largement meilleure qu'habituellement pour Mayotte et la Guyane.

Par ailleurs, et à la suite du rapport de nos collègues Patient et Cazeneuve sur les finances locales en outre-mer, un amendement adopté à l'initiative du Gouvernement par l'Assemblée nationale est venu ajouter aux crédits de la mission « outre-mer » 30 millions d'euros en autorisations d'engagement et 10 millions d'euros en crédits de paiement. Ces crédits supplémentaires ont vocation à mettre en œuvre un nouveau type de contrats pour accompagner les collectivités en difficulté financière. J'y suis tout à fait favorable, car ces nouveaux contrats permettront de multiplier les outils d'aide à l'ingénierie dont disposent les collectivités ultramarines, sans introduire de mécanismes punitifs.

Pour terminer, je souhaite vous rappeler que les crédits portés par la mission « outre-mer » ne constituent qu'un dixième environ de l'effort total de l'État en faveur des territoires ultramarins. Il s'agit des actions spécifiques de l'État dans les outre-mer, chaque ministère étant par ailleurs chargé de la mise en œuvre de ses politiques sur l'ensemble du territoire français, outre-mer compris. Ainsi, l'effort global de l'État en faveur des territoires ultramarins en 2021 représenterait 24,47 milliards d'euros en AE et 24,13 milliards d'euros en CP, parmi lesquels 1,5 milliard d'euros devrait provenir de plan de relance, ce qui correspond au poids des territoires ultramarins dans l'économie française.

L'ensemble de ces éléments me conduisent donc à vous proposer de donner un avis favorable à l'adoption de ces crédits.

**M. Philippe Bas.** – Je suis inquiet pour l'avenir de nos collectivités d'outre-mer sur les plans politique, social et économique. J'aimerais élargir notre discussion aux dépenses des caisses d'allocations familiales et à celles liées au revenu de solidarité active (RSA) sur ces territoires. La sous-consommation chronique des crédits budgétaires doit nous alerter sur les capacités de l'État et des collectivités territoriales ; la sous-administration des collectivités ultramarines est inquiétante compte tenu de la gravité de la situation sociale et économique, mais aussi eu égard à la situation de l'immigration à Mayotte et à La Guyane.

**Mme Lana Tetuanui.** – Il faut distinguer les départements et régions d’outre-mer des autres collectivités d’outre-mer. La présentation budgétaire mélange tout, alors que certaines mesures dont on parle ne sont pas applicables ailleurs que dans les collectivités régies par l’article 73 de la Constitution. Je reste, en réalité, très réservée sur ces crédits.

Le bleu budgétaire vante les contrats de convergence, mais je n’ai rien vu pour la Polynésie française. Vous évoquez le service militaire adapté – il est devenu une école de la troisième chance –, mais son image a été ternie l’an passé en Polynésie française par une affaire de viol sur une élève dans les îles Marquises, et son auteur a été condamné. Il serait bien de voir ce qui se passe précisément dans le Pacifique, notre commission pourrait y consacrer une mission d’information. Trop souvent, les outre-mer sont rangés dans un même ensemble, alors que les situations y sont très différentes et les compétences des collectivités aussi. On nous renvoie souvent à notre statut plus autonome de collectivités d’outre-mer, mais le principe de solidarité vaut pour la nation tout entière, il ne doit pas s’arrêter à telle ou telle considération d’organisation juridique.

**M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur pour avis.** – La sous-administration outre-mer est en effet bien réelle. Des différences, du reste, existent entre collectivités ultramarines. Par exemple, à population équivalente, Mayotte compte 40 % d’administration étatique en moins que la Guyane.

Concernant la distinction entre la situation des collectivités de celles des départements et régions d’outre-mer, la mission « outre-mer » est globale, il est donc difficile d’indiquer les dépenses par territoire. Je peux toutefois vous assurer que la Polynésie française n’a pas été oubliée, et si j’insiste sur certains territoires, c’est parce qu’ils sont très en retard.

**Mme Lana Tetuanui.** – Il n’y a pas eu de mission évaluant l’impact de la crise sanitaire outre-mer, je demanderai une telle mission au président de notre commission.

**M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur pour avis.** – Je la souhaite également.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain s’abstient, pour poursuivre ses réflexions.

**M. François-Noël Buffet, président.** – J’en prends acte.

*La commission émet un avis favorable à l’adoption des crédits de la mission « outre-mer ».*

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

### Cabinet de M. Sébastien Lecornu, ministre des Outre-mer

**M. Mathieu Lefebvre**, directeur adjoint de cabinet

**M. Hugo Le Floc'h**, conseiller budgétaire

**Mme Léa Roussarie**, conseillère parlementaire et affaires politiques

### Direction générale des Outre-mer

**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