



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2020

Commission des affaires sociales

Rapport pour avis n° 143 Tome IV (2019-2020)
de Mme Nassimah DINDAR, rapporteure pour avis sur les crédits
de la mission « Outre-mer »

I – La mission « Outre-mer » : un aperçu limité de la politique ultramarine de l'État, des mesures essentiellement paramétriques, une stabilité des crédits

Conformément aux remarques qu'elle avait formulées l'an dernier, votre rapporteure pour avis rappelle que les crédits de la mission « Outre-mer », dont les **crédits de paiement s'élèvent à plus de 2,4 milliards d'euros**, ne résument pas l'ensemble de l'action conduite par l'État à destination des territoires ultramarins, qui ne figurent de façon exhaustive que dans un document de politique transversale. Ce dernier retrace un **engagement de près de 18,5 milliards d'euros de crédits pour l'exercice 2020**, soit presque neuf fois le montant de crédits ultramarins sur lequel la représentation nationale est appelée à se prononcer spécifiquement.

Outre qu'il limite la lisibilité de la politique ultramarine de l'État, l'examen des seuls crédits de la mission « Outre-mer » n'a pas pour lui le mérite de la cohérence. Répartis entre deux programmes, l'un consacré à l'emploi en outre-mer (n° 138) et l'autre aux conditions de vie (n° 123), les crédits de la mission ne fournissent pas, pour ces deux aspects qui intéressent particulièrement la commission des affaires sociales, de panorama exhaustif des mesures financières engagées par l'État.

Les crédits de la mission montrent, par rapport à 2019, une **baisse de 3,96 % en autorisation d'engagement (AE)** et une **baisse de 6,45 % en crédits de paiement (CP)**.

Cette évolution s'explique en grande partie par plusieurs **mesures de périmètre**, dont les principales concernent la Guyane et la Polynésie française.

Concernant la **Polynésie française**, la conversion de la dotation globale pour l'autonomie (DGA) en prélèvement sur recettes, intégré pour un montant de 90,5 millions au budget général, et l'extinction d'une action spécifique consacrée au financement du régime de solidarité territorial pour 12 millions d'euros se traduisent par un rétrécissement paramétrique de 112,5 millions d'euros, auquel doit être ajoutée la fin d'un soutien triennal pour l'investissement en oncologie.

Concernant la **Guyane**, la récupération d'un prélèvement sur recettes au profit d'une dotation pilotée par le ministère des outre-mer, pour un montant de 27 millions d'euros mais dont l'objet reste à définir, ainsi que le transfert au ministère de l'intérieur d'une action spécifique financée à hauteur de 7,2 millions d'euros, produisent un ajustement positif d'environ 20 millions d'euros.

Ainsi, la direction générale des outre-mer (DGOM) a pu assurer à votre rapporteure pour avis qu'à périmètre constant, les crédits de la mission « Outre-mer » connaissent une **stabilité presque exacte**.

Il convient par ailleurs d'expliquer **l'écart notable entre AE et CP** par la nature particulière du circuit de financement des crédits ultramarins. Ces derniers rassemblant principalement des crédits de soutien et de cofinancement d'actions portées par les collectivités territoriales ultramarines et par les acteurs locaux du logement social, leur engagement dépend

étroitement de la capacité de ces acteurs locaux à solliciter leur ordonnancement. Malgré des délais et la persistance en fin d'exercice de quelques « restes à payer », dus pour une large part aux capacités d'investissement de certaines collectivités obérées par leurs frais de fonctionnement, le ministère des outre-mer engage bien tous les ans la quasi-intégralité des AE.

II – Une vigilance nécessaire sur la compensation des exonérations LODEOM

Les crédits de paiement ouverts par le PLF pour 2020 au titre du programme « Emploi outre-mer » s'élèvent à un peu plus de 1,75 milliard d'euros, soit plus de 72,5 % des crédits de la mission.

Ces fonds couvrent dans leur majorité (84 %) l'action n° 1 consacrée au « Soutien aux entreprises » et traduisent la compensation budgétaire des **exonérations de cotisations de sécurité sociale** dont bénéficient les entreprises ultramarines relevant des dispositifs issus de la loi pour le développement en outre-mer (LODEOM). En conséquence de la suppression du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) au profit d'un renforcement des exonérations de cotisations patronales, les crédits du programme 138 avaient été augmentés de plus de 42 % en 2019. Cette refonte des exonérations LODEOM a défini trois régimes spécifiques :

- le « **régime de compétitivité** » pour les entreprises de moins de 11 salariés et pour les entreprises du secteur du bâtiment et des travaux publics (BTP). *Exonération totale jusqu'à 1,3 SMIC puis dégressive jusqu'à 2,2 SMIC ;*
- 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. Par dérogation, ce régime est applicable aux entreprises situées en Guyane et exerçant leur activité dans les secteurs de la comptabilité ou du conseil. *Exonération totale jusqu'à 2 SMIC¹ puis dégressive jusqu'à 2,7 SMIC ;*

- 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. *Exonération totale jusqu'à 1,7 SMIC, maintenue en valeur absolue jusqu'à 2,5 SMIC puis dégressive jusqu'à 3,5 SMIC.*

À l'issue de ce premier exercice, **votre rapporteure pour avis trouve surprenant que les crédits demandés pour 2020 au titre de l'action n° 1 subissent, à périmètre courant, une baisse de 2,3 %**, alors que les articles 8 *quater* et 8 *quinquies* du PLFSS pour 2020, en cours d'examen, prévoient l'extension du régime de compétitivité renforcée.

Votre rapporteure pour avis déplore que **le chiffre précis de la prévision d'exécution de la compensation budgétaire pour l'exercice 2019 ne soit pas communiqué**. Elle prend acte de l'annulation de 98,2 millions d'euros de crédits de paiement, portée par le projet de loi de finances rectificative (PLFR) pour 2019 au motif d'une prévision plus faible qu'attendue de la compensation budgétaire à la sécurité sociale, et se montrera particulièrement attentive, au cours de l'exercice 2020, aux effets conjoints du PLFR et du PLFSS pour 2020.

¹ Contrairement à ce qu'indique le PAP de la mission « Outre-mer », l'exonération totale du régime de compétitivité renforcée a été portée à 2 SMIC par l'article 8 *quinquies* du PLFSS pour 2020. La modification de ce seuil représente environ 35 millions d'euros, dont le Gouvernement a assuré qu'ils seraient intégralement compensés par les crédits du ministère des outre-mer.

L'action n° 2 relative à « l'aide à l'insertion et à la qualification professionnelle » regroupe pour sa part plus de **14 %** des crédits du programme 138, dont l'intégralité des dépenses de personnel, au travers principalement de deux dispositifs : le service militaire adapté (SMA) et l'agence de l'outre-mer pour la mobilité (Ladom). Les crédits de paiement de cette action connaissent pour 2020 une relative stabilité (+ 0,3 %).

- Le **SMA** est un dispositif de formation organisé au sein d'unités militaires et offrant à de jeunes ultramarins âgés de 18 à 26 ans, le plus souvent en situation d'échec scolaire ou en grande difficulté, la possibilité de bénéficier d'une formation citoyenne et comportementale et de renforcer leur employabilité dans le cadre d'un programme effectué sous le statut de volontaire dans les armées. Sa capacité d'accueil a été progressivement renforcée, jusqu'à atteindre 5 970 bénéficiaires en 2018, soit la quasi-totalité de l'objectif formulé en 2017 de porter son périmètre à 6 000 jeunes sur l'ensemble des territoires ultramarins.

Il s'agit donc d'un dispositif stabilisé, désormais concentré sur « l'employabilité durable » de ses bénéficiaires.

Le taux d'insertion en sortie du dispositif montre des niveaux particulièrement satisfaisants, autour de 80 %. La DGOM a tout de même signalé à votre rapporteure pour avis un **risque de concurrence du SMA** avec des dispositifs analogues financés par l'État (Garantie jeunes), l'Union européenne (Initiative Emploi des jeunes) ou, plus souvent, les conseils régionaux quand ces derniers sont autorités de gestion.

- Afin de lutter contre les **difficultés particulières rencontrées par les jeunes en matière de mobilité pour l'accès à la formation**, LADOM distribue le passeport mobilité formation professionnelle (PMFP), qui réunit plusieurs mesures de soutien financier : une action mobilité formation emploi (MFE), une allocation complémentaire de mobilité (ACM) ainsi qu'un accompagnement post-mobilité (APM). Les crédits relatifs au PMFP, portés à 24,6 millions d'euros en crédits de paiement, connaissent une légère inflexion par rapport à l'exercice précédent.

III – Une alerte particulière sur les crédits du logement social, malgré l'enclenchement de divers leviers par l'État

- L'une des principales actions financées au titre du programme 123 vise le **logement social (action n° 1)**. Identifié depuis 1987 dans le cadre d'une **ligne budgétaire unique (LBU)** gérée par le ministère du logement, le budget de l'État consacré au logement outre-mer a été transféré en 1998 au budget du ministère de l'outre-mer, dans le souci d'assurer une visibilité accrue et une meilleure adaptation territoriale de la politique du logement. La LBU mobilise en 2020 un montant annuel d'un peu plus de **215 millions d'euros en AE, soit une baisse de 3,15 % par rapport à 2019**.

Compte tenu de la situation très dégradée de l'habitat ultramarin, dénoncée depuis plusieurs années, et au vu de **cette dégradation inédite depuis dix ans des crédits alloués à cette action**, votre rapporteure pour avis réitère avec force **l'alerte lancée quant au niveau et au pilotage des crédits attribués à cet objectif spécifique**.

La DGOM a précisé que cette évolution s'expliquait par une inflexion qualitative à venir dans la politique du logement ultramarin, dont elle reconnaît qu'elle a jusqu'à présent pâti d'un **déploiement exagérément uniforme** ainsi que d'une **sous-exécution chronique**.

Une distinction territoriale, que mettront en œuvre les conclusions de la Conférence logement tenue au cours du premier semestre 2019, devrait être désormais opérée entre la **construction** d'une part et la **réhabilitation** d'autre part. En effet, alors que les besoins aux Antilles sont prioritairement tournés vers la réhabilitation du parc existant, la situation particulière de la **Guyane** et de **Mayotte**, où l'explosion démographique entretient de manière alarmante le phénomène du logement insalubre (sur les 110 000 logements insalubres ultramarins, près de la moitié est située au sein de ces deux territoires), appelle d'urgence la création de logements neufs.

Aux côtés de la LBU, qui sera prioritairement consacrée au soutien apporté aux acteurs locaux en matière d'ingénierie, la DGOM a annoncé la réforme du crédit d'impôt lié aux opérations de réhabilitation de logement et de destruction en cas d'amiante, ainsi que la restauration, pour les seuls territoires ultramarins, de l'allocation logement-accession (dont les crédits seront imputés sur la mission « Cohésion des territoires »).

Pour autant, ces explications ne suffiront sans doute pas, aux yeux de votre rapporteure pour avis, à **satisfaire les importants besoins rencontrés par les territoires concernés**.

- Par ailleurs, l'**action n° 4**, relative au champ sanitaire, social, culture, jeunesse et sports rassemble un ensemble disparate de crédits pour un montant de 5,6 millions d'euros, en nette diminution par rapport à 2019 (- 73,6 %). En grande partie expliqué par les mesures de périmètre précédemment évoquées, ce montant n'est par ailleurs que **très faiblement illustratif des efforts déployés dans le champ social pour les territoires ultramarins**. Cette action finance prioritairement des subventions d'associations, toujours en complément de financements déclenchés par les agences régionales de santé (ARS) et surtout orientées vers des actions de prévention et de santé sexuelle.

En matière sanitaire et sociale, l'essentiel de l'effort budgétaire se trouve porté par les crédits du ministère des solidarités et de la santé. Bien qu'exclus des crédits de la présente mission, votre rapporteure pour avis tient à les souligner afin d'en assurer la traçabilité. Il s'agit notamment de la création de 100 postes d'assistants spécialistes partagés pour les structures de soins de Guyane et de Mayotte et de la signature d'un protocole de coopération entre la France et les Comores prévoyant 44 millions d'euros pour renforcer la coopération sanitaire entre les Comores, Mayotte et La Réunion. Concernant plus spécifiquement Mayotte, son unique centre hospitalier a bénéficié par ailleurs de 20 millions d'euros de crédits pour des travaux d'urgence et de 172 millions d'euros au titre de la stratégie nationale de santé (SNS).

Enfin, bien que les prestations sociales (et notamment les minima sociaux) se maintiennent à des niveaux très nettement inférieurs à ceux attribués dans l'hexagone (pour près de 50 %), **les pouvoirs publics amplifient l'effort de convergence**. Ces derniers prévoient à 2036 l'horizon de convergence pour toutes les prestations contributives. Lors de son récent déplacement à La Réunion, le Président de la République a en outre identifié les prestations liées au handicap (AAH et AEEH) et les petites retraites comme priorités de convergence pour les prochains exercices.

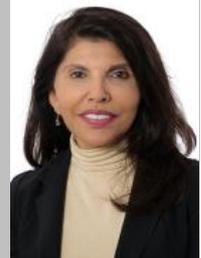
Sous réserve de ces remarques, la commission des affaires sociales a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Outre-mer ».



Commission des affaires sociales
<http://www.senat.fr/commission/soc/index.html>
 téléphone : 01 42 34 20 84
contact.social@senat.fr



Nassimah DINDAR
Rapporteure pour avis
Sénatrice
(Union centriste)
de La Réunion



Le présent document et le rapport complet n° 143 Tome IV sont disponibles sur internet :
<http://www.senat.fr/rap/a19-143-4/a19-143-4.html>