

**Éléments d'analyse sur les crédits budgétaires (hors dépenses fiscales) de la mission
outre-mer**

Rapport annuel de performance outre-mer (dit « bleu outre-mer ») annexé au PLF 2021

Pour rappel, les crédits budgétaires (hors dépenses fiscales spécifiques qui feront l'objet d'une prochaine note) directement pilotés par le Ministère des outre-mer (regroupés autour des deux programmes 138 « emploi outre-mer » et 123 « conditions de vie outre-mer » pour un montant de 2,79 milliards en AE et 2,43 milliards en CP en 2021) ne représentent qu'une petite partie de l'effort budgétaire global de l'Etat en faveur des outre-mer estimé à environ 26 milliards d'euros (dont 4,5 milliards au titre des dépenses fiscales) sur 90 programmes et 30 missions budgétaires.

- **Un budget Outre-mer qui progresse très légèrement**

Le budget de la mission outre-mer est en augmentation de 6.34% en autorisation d'engagement et de 2,64% en crédits de paiement au PLF 2021.

Le budget s'établit à 2,79 milliards en autorisation d'engagement et à 2,43 milliards en crédits de paiement.

L'augmentation s'explique principalement par une augmentation de 6,6 % sur la compensation des exonérations de charges sociales patronales et par un abondement de la ligne budgétaire « collectivités locales ».

- **Une augmentation des crédits en faveur des exonérations de charges sociales patronales (action 1 du programme 138, cf. tableau ci-après)**

La principale dépense budgétaire de la Mission outre-mer (55% de l'ensemble) est consacrée à la compensation par l'Etat aux organismes sociaux des exonérations de cotisations sociales patronales spécifiques à l'outre-mer

Les montants alloués pour 2021 aux compensations des exonérations de charges spécifiques à l'outre-mer s'établissent à 1 565 132 474 euros en AE et CP, en augmentation de 6,61%.

C'est une augmentation constante depuis la LF 2019, répercutant notamment les modifications opérées sur les paramètres de la LODEOM sociale à l'occasion des deux dernières LFSS en faveur des entreprises (augmentation des seuils d'exonération pour les régimes renforcés, intégration de nouveaux secteurs...).

Il faut toutefois pointer le manque de fiabilité des prévisions effectuées par le Gouvernement sur le montant de la compensation budgétaire sur les exonérations LODEOM. Les causes sont multiples : problème de fiabilité des données issues des CGSS, prise en compte a posteriori de nombreuses rectifications effectuées sur le plan législatif et réglementaire, etc.).

Cela se vérifie généralement au moment de l'exécution budgétaire (en N+1) avec un delta qui peut s'avérer parfois très important par rapport à la prévision opérée en N-1. Ainsi alors que 1,51 milliards d'euros étaient ouverts en loi de finances pour 2019, les versements effectivement réalisés, sur le fondement des prévisions arrêtées par les organismes de sécurité sociale le 15 octobre 2019 et inscrites dans le schéma de fin de gestion, se sont révélés à peine supérieurs à 1,39 milliard d'euros.

- **Une inquiétude sur les crédits en faveur du logement (LBU) (action 1 du programme 123, cf. tableau ci-après)**

Pour mémoire, cette action budgétaire « logement » regroupe en réalité les principaux axes suivants d'intervention budgétaire, sur les DROM et, pour certaines de ces actions, pour les collectivités de Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre et Miquelon. Les collectivités du Pacifique ne bénéficient pas de ces dispositions :

- *La construction de logements sociaux dans les DOM.* C'est la principale dépense budgétaire qui recouvre le logement locatif social (LLS) et très social (LLTS) ainsi que des logements spécifiques en (EHPAD), des logements étudiants et de l'hébergement d'urgence. Les crédits ouverts sont en AE de 110 millions d'euros en CP de 86,6 millions d'euros ;
- *Du financement à l'ingénierie et aux études dans le cadre de la mise en œuvre du PLOM 2019-2022 afin de parfaire la connaissance des besoins en matière de logement.* Les crédits ouverts en AE sont de 6,6 millions d'euros et 5,2 millions d'euros en CP ;
- *Des crédits en faveur de l'amélioration du parc locatif social (SALLS).* Il s'agit de subventions versées aux bailleurs sociaux pour la réhabilitation du parc locatif avec comme objectif de financer la réhabilitation de 2 300 logements avec une moyenne de 7 700 euros par logement. Les crédits ouverts en AE sont de 18 millions d'euros et de 14 millions en CP ;
- *Des crédits pour le Fonds régional d'aménagement foncier urbain (FRAFU) à destination du logement social et viabilisation des quartiers d'habitat spontané.* Les crédits demandés pour 2021 sont de 30 millions en CP et 23,6 millions en AE ;
- *La lutte contre l'habitat informel et le financement des dispositifs RHI (résorption de l'habitat indigne) qui vise à faciliter le déroulement des opérations d'aménagement dans les quartiers d'habitat indigne et informel, notamment en instaurant une aide financière destinée aux occupants sans droit ni titre dont le logement doit être démoli.* Les crédits demandés pour 2021 sont de 20 millions d'euros en AE et de 15,7 millions d'euros en CP.
- *Des aides aux ménages.* Avec l'aide à accession sociale à la propriété avec des crédits en AE de 7 millions d'euros et en CP et 5,5 millions d'euros ; les aides à l'amélioration de l'habitat privé (aides à la pierre, aides dans le cadre du plan séisme Antilles...) pour des crédits ouverts en AE de 27 millions d'euros et en CP de 25 millions d'euros.

Il faut relever que pour toutes ces actions, ces crédits affichés en autorisations d'engagement sont en augmentation de 8,71% mais ils diminuent en crédits de paiement de 2,74%. On note une différence importante entre les Autorisations d'engagements demandées (176 millions d'euros) et les crédits de paiement demandés (224 millions d'euros).

Cela traduit une sous-exécution chronique depuis quelques années sur les crédits en faveur du logement. Ainsi, sur 2019, la sous consommation était de – 49 millions par rapport à ce qui était programmé (219,55 millions programmés et 171,64 millions exécutés en CP). Pour mémoire, l'écart était de – 162 millions d'euros en 2018.

Malgré les efforts entrepris par l'Etat depuis 2019, avec une amélioration de la consommation des fonds sur 2019/2020, notamment à la Réunion, cette situation appelle les observations suivantes :

- ✓ **Il y a là un vrai sujet de préoccupation et de responsabilités partagées entre l'Etat, les collectivités territoriales et les maitres d'œuvre sur la capacité à consommer intégralement les crédits votés par le législateur en faveur du logement outre-mer ;**
- ✓ **Cette situation montre la difficulté importante outre-mer à mobiliser pleinement des crédits budgétaires d'intervention importants qui nécessitent des instructions parfois longues et complexes auprès d'autorités de gestion locales pas toujours efficaces ;**

- ✓ **Ce constat interroge aussi sur la capacité à mobiliser des fonds nouveaux annoncés dans le cadre du plan de relance via appel à projets et derrière, sur l'efficacité concrète, in fine, sur la relance rapide de l'activité en 2021 ;**
 - ✓ **Pour le plan de relance, le temps du montage des dossiers, des financements, de la mise en œuvre des décrets d'application, des réponses aux appels à projet ne permettra pas d'observer des effets réels sur l'activité avant début 2022. Pour le PLOM 2019-2021, le constat est le même. Il n'y aura pas d'effets visibles avant le dernier trimestre 2021.**
- **Des crédits budgétaires issus du « recyclage » de mesures fiscales supprimées (TVA NPR) stables (action 4 du programme 138, cf. tableau ci-après)**

Pour mémoire, cette ligne budgétaire « financement des entreprises » a été créée au PLF 2019 en « compensation » de la suppression de certaines mesures fiscales (TVA NPR notamment).

Le montant programmé pour 2021 reste stable par rapport à la prévision 2020 soit **24,3 millions d'euros en AE et 23 millions en CP.**

Pour mémoire, cette ligne budgétaire permet de financement notamment :

- **Le prêt de développement outre-mer (PDOM)** Bpifrance et son élargissement des bénéficiaires et des critères d'attribution (notamment dans le Pacifique) : **10 millions en AE et CP ;**
- **Des subventions d'investissement** articulées autour de deux dispositifs d'appels à projets et d'appels à manifestation d'intérêts afin de décliner une offre spécifique pour l'émergence en outre-mer de projets innovants et environnementaux compatibles pour un total de **4 millions d'euros en AE et CP programmés :**
 1. *Le produit subvention d'investissement* a pour objectif de financer des investissements et des dépenses liées à l'investissement permettant à l'entreprise de mieux maîtriser ou de diminuer son impact sur l'environnement. Le montant de l'aide sera égal au montant des fonds propres et quasi-propres avec un maximum de 100 K€, et en respect du plafond d'aide de minimis. Un cofinancement devra être recherché et Bpifrance, à la demande du ministère des outre-mer, veillera à ce que les dossiers sélectionnés s'inscrivent dans « la trajectoire 5.0 »;
 2. *La subvention d'innovation* a pour objectif de financer les besoins des sociétés innovantes des départements et régions des outre-mer en matière d'industrialisation et de déploiement de leurs projets de recherche et développement (R&D) présentant un programme de dépenses éligibles supérieur à 30k€. Elle s'adresse aux PME de plus de 7 ans ayant bénéficié d'une aide à la RDI ou du crédit impôt recherche depuis moins de 3 ans ou étant hébergées par une structure d'accompagnement. Le montant de l'aide peut couvrir jusqu'à 100 % des dépenses éligibles prévisionnelles dans limite du respect des plafonds d'aide autorisés par bénéficiaire au titre du règlement de minimis (maximum 200k€ cumulés d'aides relevant du régime de minimis sur les 3 derniers exercices fiscaux) et pour un maximum de 100 000 €.
- Le soutien au microcrédit outre-mer via l'ADIE notamment : **2 millions d'euros en AE et CP.**
- L'aide au fret : **8,3 millions d'euros en AE et 7 millions en CP**

Autorisations d'engagement

Crédits de paiement

Numéro et intitulé du programme ou de l'action	Ouvertes en LFI pour 2020	Demandées pour 2021	Variation 2021/2020 en %	Ouvertes en LFI pour 2020	Demandées pour 2021	Variation 2021/2020 en %
138 – Emploi outre-mer	1 744 314 581	1 851 168 363	+6,13	1 747 595 303	1 841 720 298	+5,39
01 – Soutien aux entreprises	1 468 057 887	1 565 132 474	+6,61	1 468 057 887	1 565 132 474	+6,61
02 – Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle	249 854 118	259 633 313	+3,91	254 422 840	251 473 248	-1,16
03 – Pilotage des politiques des outre-mer	2 100 000	2 100 000	0,00	2 100 000	2 100 000	0,00
04 – Financement de l'économie	24 302 576	24 302 576	0,00	23 014 576	23 014 576	0,00
123 – Conditions de vie outre-mer	774 568 232	828 776 928	+7,00	624 872 944	593 274 671	-5,06
01 – Logement	206 620 100	224 620 100	+8,71	181 903 765	176 918 634	-2,74
02 – Aménagement du territoire	196 878 770	202 728 567	+2,97	161 871 267	145 983 508	-9,82
03 – Continuité territoriale	43 487 485	46 487 485	+6,9	43 787 485	41 339 942	-5,59
04 – Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports	5 650 000	5 650 000	0,00	5 650 000	5 650 000	0,00
06 – Collectivités territoriales	171 616 048	201 974 947	+17,69	144 201 122	140 591 275	-2,5
07 – Insertion économique et coopération régionales	969 500	969 500	0,00	969 500	969 500	0,00
08 – Fonds exceptionnel d'investissement	110 000 000	110 000 000	0	60 000 000	67 000 000	+11,67
09 – Appui à l'accès aux financements bancaires	39 346 329	36 346 329	-7,62	26 489 805	14 821 812	-44,05
Total pour la mission	2 518 882 813	2 679 945 291	+6,39	2 372 468 247	2 434 994 969	+2,64