



# **#outremer**

**THINK TANK DES ECONOMIES D'OUTRE-MER**

Mars 2017

## Optimiser le financement des investissements publics et collectifs

### Intérêt du sujet

Dans un contexte économique où l'Etat et les collectivités territoriales sont sans doute durablement contraints dans leur capacité de financement et où le secteur public sera de moins en moins créateur d'emplois, les entreprises constituent le principal voire le seul vecteur de création de valeur et d'emplois. Elles doivent donc être mises en situation d'exercer pleinement leurs responsabilités pour créer de l'activité et des emplois marchands et, à cet effet, disposer des ressources nécessaires, d'infrastructures favorisant leur compétitivité et d'un environnement propice à une meilleure attractivité.

S'il est illusoire de penser que l'effort financier public puisse encore beaucoup augmenter, il est par contre décisif d'utiliser au mieux les ressources existantes et d'envisager sans tarder des redéploiements au bénéfice de l'activité économique et de la croissance. Cet objectif, qui intéresse l'ensemble des entreprises françaises, est particulièrement d'actualité dans les territoires d'outre-mer, caractérisés par des retards d'investissements collectifs (écoles, collèges, infrastructures et services de transport, infrastructures et services numériques, aménagements urbains, assainissement, eau potable...) et par de très nombreuses petites et très petites entreprises, souvent dépourvues de capitaux propres.

### Situation du problème

*1) Des crédits et mécanismes de financement insuffisamment orientés vers les investissements collectifs.* Les crédits budgétaires et les dispositifs financiers de l'État (hors défiscalisation, taux réduits et exonérations d'impôt), affectés aux investissements dans les territoires d'outre-mer, directement ou par subvention, représenteraient un peu plus de 820<sup>1</sup> M € (CP), soit 5,6 % des crédits budgétaires et financiers consacrés par l'Etat à l'outre-mer. Ils comprennent les crédits gérés par le ministère des outre-mer (notamment sur le programme 123) tels que, par exemple, la part Etat des contrats de plan et des contrats de projet et de développement, le plan séisme, des dotations (spécifique ou globale) pour les constructions scolaires, la ligne budgétaire unique (LBU) pour la construction et la réhabilitation de logement et les opérations de RHI... Ils comprennent aussi les crédits d'autres ministères affectés à l'outre-mer tels que, par exemple, ceux qui bénéficient aux pôles de compétitivité, au patrimoine, au fonds Pacifique ou à l'agriculture...

A cela s'ajoute la part des dotations globales affectées aux collectivités territoriales, susceptible d'être dégagée sur leurs budgets de fonctionnement pour alimenter le financement des investissements, dès lors que les élus peuvent dégager une marge d'autofinancement.

S'agissant des dispositifs de défiscalisation spécifiques qui peuvent contribuer directement au financement des investissements productifs dans les activités agricoles, industrielles, commerciales et artisanales des entreprises et des personnes physiques, ils représentent environ 820 M€ sur un total de dépenses fiscales de l'ordre de 3,5 MM €<sup>2</sup>. Les entreprises

<sup>1</sup>Source : document de politique transversale annexé au PLF pour 2016. La somme de 820 M€ comprend les crédits du titre 5 et une partie des crédits du titre 6 notamment ceux issus du programme 123 (LBU, FEI, contrats de plan et de développement...).

<sup>2</sup>Ces 3,5 MM € incluent notamment les taux réduits de TVA, les dispositifs relatifs aux carburants ou les

ultra-marines bénéficient aussi de crédits d'impôts imputés sur les résultats, évalués à 800 M€ (2016) pour ce qui concerne le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) outre-mer, ainsi que des exonérations de charges sociales outre-mer, pour un montant de 1,1 MM € en 2016 à la charge de l'Etat.

C'est donc de l'ordre de 3,5 milliards €<sup>3</sup> de financements publics de l'État au minimum (crédits budgétaires et dispositifs fiscaux) qui contribuent à l'activité des entreprises et au développement et à l'entretien du patrimoine public et collectif dans les territoires et collectivités d'outremer. A cela, s'ajoutent, pour les seuls DROM, les crédits européens : pour la programmation 2014/2020, les fonds structurels représentent environ 3,8 milliards € au bénéfice des 5 RUP françaises, soit une moyenne annuelle de 543 millions €.

Au total, un peu plus de 4 milliards € environ de financements publics issus de l'État et de l'Union européenne (budgétaire et mécanismes fiscaux) contribuent à l'activité des entreprises et aux investissements publics et collectifs des collectivités d'outremer.

Dans ce total, la part des financements affectés aux budgets locaux (hors financements européens) pour les investissements collectifs est plus faible (1,3 Milliard €) que celle qui bénéficie directement aux entreprises (2,7 milliards €) , notamment par le biais des dépenses fiscales et sociales. Le propos de la présente note n'est évidemment pas de réduire la part des aides publiques destinée aux entreprises mais d'accroître celle affectée à la satisfaction des besoins collectifs. Faut-il rappeler que la qualité des infrastructures collectives est un des éléments de la compétitivité des entreprises ?

Dans les territoires d'outre-mer comme dans l'hexagone, les investissements collectifs sont aujourd'hui essentiellement de la compétence des collectivités territoriales. Celles-ci les financent par des subventions de l'État et de l'Union européenne, par l'autofinancement/épargne dégagé sur leur budget de fonctionnement pour abonder leur budget d'investissement et enfin par le recours à l'emprunt. D'une part, cette capacité d'autofinancement a eu tendance à se dégrader très fortement dans certains territoires ultra-marins, rendant plus difficile le recours aux financements bancaires. D'autre part, le contexte budgétaire que l'on connaît rend assez improbable une croissance des subventions de l'État à hauteur des besoins.

## ***2) D'importantes difficultés en termes de visibilité et d'exécution des marchés publics.***

L'activité d'une grande partie des entreprises d'outre-mer est directement tributaire, au travers des marchés publics, du niveau de ressources dont disposent les collectivités territoriales ou leurs établissements pour développer et entretenir le patrimoine collectif et faire exécuter certains services publics. Les entreprises pâtissent bien souvent de l'absence de visibilité sur les projets locaux, et donc des perspectives en matière de carnet de commande. Elles souffrent également des retards de paiement, une fois les marchés publics passés et exécutés. (Voir fiche efficacité de la commande publique)

## **Les objectifs**

La présente fiche n'a pas pour objectif de traiter l'ensemble des problèmes de financement des investissements publics et collectifs mais de mettre l'accent sur deux difficultés affectant

---

abattements d'impôt sur le revenu.... qui ne sont pas considérés comme finançant directement les investissements productifs.

<sup>3</sup>3,5 MM = 820 + 820 + 800 + 1 100 millions €

le financement du patrimoine collectif et ses conséquences sur les entreprises titulaires de marchés publics.

**1) L'accroissement et la sécurisation pour l'avenir des financements affectés au développement des investissements collectifs dans les territoires d'outre-mer.** Les financements publics destinés aux investissements collectifs sont significativement plus faibles que ceux résultant des dépenses fiscales et sociales bénéficiant aux investissements productifs et à l'équipement des entreprises (cf. *infra*). Même si les mécanismes de défiscalisation, de crédit d'impôt et d'exonérations de charges sociales peuvent faire l'objet d'améliorations, tel n'est pas l'objet de cette note qui met l'accent sur la faiblesse des financements affectés aux investissements collectifs, générateurs de marchés publics et de chiffre d'affaire pour les entreprises.

Les besoins d'investissements collectifs ont pu être estimés entre 3 et 5 milliards € pour chacune des collectivités antillaises et bien davantage pour la Guyane ou Mayotte.

**2) La sécurisation des paiements aux entreprises.** Il convient de mettre fin sans tarder à la tendance, durablement installée dans certaines collectivités territoriales ultra marines, de faire supporter par les entreprises leurs difficultés de trésorerie et leur incapacité à réduire leurs dépenses de fonctionnement. Des délais de paiement excessifs sont responsables de la cessation d'activité d'un nombre significatif de petites entreprises.

Des pistes de solutions sont proposées pour répondre à ces objectifs, accroître les ressources permettant de financer les investissements collectifs et les marchés publics et mieux articuler les responsabilités et procédures régissant les marchés publics. Dans l'immédiat, la restauration de marges de manœuvre sur les budgets locaux est une absolue nécessité.

## Propositions de mise en œuvre

### **1) Une impérieuse nécessité à mettre en œuvre sans délai : la restauration de marges de manœuvre sur les budgets locaux pour le financement des investissements collectifs**

Même si des contraintes pèsent sur les budgets des collectivités d'outre-mer, la restauration de marges de manœuvre sur leurs budgets de fonctionnement constitue une priorité absolue. Certes, les dépenses obligatoires doivent être payées en priorité, ce qui sature bien souvent la trésorerie disponible. Mais rien ne s'oppose à ce que des économies soient recherchées sur ces dépenses obligatoires, ce qui permettra, dans de nombreux cas, d'améliorer l'efficacité des dépenses concernées. Il est en effet de la responsabilité des élus, par les décisions qu'ils proposent à l'organe délibérant, de retrouver des marges de manœuvre. A cet effet, les chemins pour réduire des dépenses de fonctionnement sont nombreux et diversifiés :

- non remplacement d'une partie des personnels des communes, collectivités et collectivités uniques, partant en retraite ;
- non reconduction d'un certain nombre de contrats de vacataires ;
- ajustement de certaines indemnités versées aux agents ;
- réduction drastique du « train de vie » (parc automobile, déplacements.... ) des collectivités ;
- réorganisation des services locaux (notamment en cas de mise en place de communauté d'agglomération ou de collectivité unique) en vue d'une réelle

mutualisation de certaines fonctions (achats, RH...) et d'une gouvernance performante ;

- réexamen du montant des indemnités des élus et du nombre d'adjoints percevant des indemnités. Il est en effet rappelé que la réglementation fixe un plafond au montant des indemnités des élus<sup>4</sup> et un nombre maximum (selon la strate démographique de la collectivité) d'adjoints ou délégués susceptibles de percevoir une indemnité. Il s'agit bien d'un plafond et d'un nombre maximum, ce qui veut dire qu'une délibération de l'organe délibérant peut tout-à-fait décider, d'une part, de réduire le nombre d'adjoints par rapport au nombre maximum autorisé, d'autre part, de réduire le montant des indemnités susceptibles d'être versées à ces adjoints (ce qui peut aller jusqu'à une somme symbolique). Il ne faut pas exclure non plus la possibilité d'exclure les indemnités des élus des dépenses obligatoires au-delà d'un minimum.

L'exemplarité des décisions concernant les élus, prises par les élus eux-mêmes, est un facteur décisif d'enclenchement de la réduction des dépenses de fonctionnement, obligatoires ou non.

Au total, l'activation d'un certain nombre d'économies sur le budget de fonctionnement doit permettre de restaurer des marges de manœuvre pour l'investissement et le développement de leurs territoires. L'accroissement de l'épargne, dégagée sur le budget de fonctionnement, permet aussi de financer les contreparties attendues aux programmes opérationnels (financements européens) et de retrouver une plus grande confiance de la place bancaire pour emprunter et compléter le financement de leurs investissements.

## ***2) La recherche d'une plus grande efficacité des transferts publics existants au profit des investissements collectifs***

L'accroissement des financements publics et des transferts pour contribuer au financement des équipements et services collectifs locaux qui manquent dans nombre de territoires d'outre-mer, constitue une perspective largement insoutenable dans le cadre budgétaire actuel. Aussi, est-il proposé d'utiliser plus efficacement une partie des transferts existants (ressources budgétaires et dépenses fiscales) pour les réorienter vers un financement pro-actif des dépenses collectives d'investissement.

Les fonds ainsi mobilisés pourraient être affectés au financement :

- de subventions à des projets d'investissements locaux ;
- de prêts à taux 0 ou à la bonification de taux d'intérêts pour des projets d'investissements collectifs.

Deux dispositifs de transfert, spécifiques à l'outremer, l'un budgétaire, le second sous forme de dépense fiscale, pourraient faire l'objet d'une telle activation au profit des modalités de financement précitées. Il s'agit dans les deux cas de dispositifs dont les effets négatifs sur les économies ultra marines ont été de longue date mis en évidence : creusement des inégalités de revenus, iniquité par rapport à la métropole, impact sur les prix et, par extension, sur le coût du travail dans le secteur privé, ce qui pèse sur la compétitivité des productions locales et des services exposés à la concurrence (tourisme..), rigidité et impact sur les budgets locaux (recours à des vacataires)..... Ces deux dispositifs bénéficient aux fonctionnaires et aux contribuables disposant de revenus relatifs élevés. Il est donc proposé de les faire évoluer pour qu'ils deviennent facteur de développement des économies ultra-marines et de création d'emplois :

<sup>4</sup>Cf. pour les communes, article L2123-20 du CGCT qui prévoit la référence pour les indemnités maximales du maire, des adjoints et des autres conseillers délégués.

- **la réduction d'impôt sur le revenu pour les contribuables ultra-marins (article 197-3 du CGI).** Dans les DOM, en plus des réductions et crédits d'impôt de droit commun ou spécifiques à l'outremer, le calcul de l'impôt fait l'objet d'une réduction de 30 % (Guadeloupe, Martinique et Réunion) ou 40 % (Guyane et Mayotte) dans la limite d'un plafond. En 2015, près de 550 000 ménages ultra-marins en ont bénéficié. La dépense fiscale est évaluée à 380 M€ en 2015<sup>5</sup>, soit un montant de l'ordre de 40 % de l'impôt sur le revenu perçu dans les DOM.

Plutôt qu'une suppression brutale de cette réduction d'impôt, une réforme pourrait consister à donner aux contribuables concernés d'outremer la possibilité de souscrire un montant, équivalent à celui de la réduction d'impôt, sous forme de placement long terme dans une enveloppe gérée par un établissement public de l'État (BPI ou AFD). Cette enveloppe permettrait de distribuer des prêts à taux 0 et/ou de bonifier des taux d'intérêt pour contribuer au financement d'investissements collectifs locaux. Ces placements (après indexation sur l'inflation) seraient restitués aux contribuables au terme, par exemple, de huit ans. Il ne s'agirait pas d'un placement « forcé » mais d'une contribution volontaire. Ceci dit, les contribuables qui choisiraient de ne pas investir dans cette souscription verraient leur réduction d'impôt supprimée. Ce dispositif est susceptible de produire un encours disponible significatif<sup>6</sup>.

- **les majorations de traitement.** Dans les départements et collectivités d'outre-mer, les traitements des fonctionnaires civils, des magistrats et des militaires sont majorés de 40 % (Antilles, Guyane) à 105 % (Wallis et Futuna) en passant par 53 % à la Réunion, par rapport aux traitements métropolitains. Le coût budgétaire de ces majorations est de 1,437 milliard € (2014) pour près de 100 000 fonctionnaires civils de l'État et magistrats et 8 000 militaires (Cf. fiche sur la problématique des sur-rémunérations). Ces majorations de traitement sont aujourd'hui complètement déconnectées des écarts réels de prix<sup>7</sup> tels qu'ils ont été mesurés par l'INSEE en 2015 entre la métropole et les DOM :

Réunion	7,1 %
Guyane	11,6 %
Guadeloupe	12,5 %
Martinique	12,3 %
Mayotte	6,9 %

Quelles que soient les modalités et la cible retenues pour réajuster dans la durée les majorations de traitement aux écarts réels de prix (cf. fiche sur les sur-rémunérations), il faut veiller à éviter tout effet récessif éventuel d'une mesure trop brutale impactant la consommation des ménages.

A cet égard, il est proposé de réformer le dispositif et d'affecter, totalement ou

<sup>5</sup>Voies et moyens (dépense fiscale) annexés au Projet de loi de finances pour 2016.

<sup>6</sup>Il a été calculé en 2007 que, dans l'hypothèse où tous les contribuables concernés souscrivaient au dispositif, l'encours disponible aurait été de 1 MM € au bout de 5 ans (dépense fiscale alors de 255 M€).

<sup>7</sup>Écarts de Fischer qui prennent en compte les différences de mode de vie des ménages selon les territoires. Pour Mayotte le champ de consommation appréhendé par l'INSEE est plus restreint que pour les autres territoires.

partiellement, le montant des économies de crédits budgétaires réalisées sur les majorations de traitement au financement des investissements collectifs, au travers de l'outil Fonds Exceptionnel d'Investissement (FEI)<sup>8</sup>. Le rapport d'information fait, au nom de la commission des finances du Sénat, sur le FEI par les sénateurs Laurey et Patient, montre que cet outil fonctionne assez bien. Il est donc tout à fait possible d'y recourir pour améliorer le financement des investissements collectifs outre-mer. Ses financements ont un effet de levier significatif. Ils permettent aussi de subventionner des petits et moyens projets, qui ne le sont pas actuellement au travers, par exemple, des contrats de plan ou de développement. Le FEI a été doté en lois de finances 2014 et 2015 de 40 M€ par an en AE et de 28 M€ en CP. Il est donc proposé de compléter ces dotations par le recyclage des crédits résultant de l'ajustement progressif des majorations de traitement.

On rappellera que, lors de la mise en extinction de l'indemnité temporaire de retraite (ITR) en 2008, le ministre de l'outre-mer de l'époque s'était engagé à ce qu'une partie des économies engendrées par cette réforme soit en quelque sorte « rétrocedée » aux collectivités concernées (Réunion, Mayotte, Saint-Pierre et Miquelon, Nouvelle Calédonie, Wallis et Futuna, Polynésie Française) au travers d'un fonds exceptionnel d'investissements (FEI), destiné à aider ces collectivités et territoires d'outre-mer à financer leurs investissements publics. Le bleu budgétaire de la mission outremer de 2009 reprend d'ailleurs cet engagement en chiffrant la « rétrocession » à hauteur de 60 % maximum. L'idée de rétrocession aux collectivités concernées par l'extinction de l'ITR a été ensuite perdue de vue sous l'effet, d'abord, d'un élargissement des objectifs du FEI à l'ensemble des outre-mer dans le cadre du plan de relance puis, ensuite, de l'engagement du président de la République à doter le fonds d'investissement outre-mer de 50 M€ par an. Ainsi, la proposition d'affecter une partie des économies réalisées sur un ajustement progressif des majorations de traitement constitue en quelque sorte un retour aux sources du FEI. Plusieurs centaines de millions d'€ pourraient rapidement être dégagés, selon le rythme décidé pour cet ajustement. Il faudra veiller à sélectionner des investissements non financés par ailleurs pour éviter un désengagement de l'État des autres modes de financement (LBU, contrats de plan ou de développement...).

Par ces deux propositions,<sup>9</sup> il ne s'agit donc pas de réduire les transferts publics, ce qui pourrait avoir un impact négatif sur la croissance, mais de réorienter la dépense publique (fiscale ou budgétaire) vers le financement d'investissements collectifs outre-mer et de favoriser le passage d'une croissance essentiellement tirée par la consommation des ménages à une croissance, davantage soutenue par l'investissement, public et privé. En outre, l'évolution de ces dispositifs pourrait présenter, par la méthode proposée, une plus grande acceptabilité sociale que le recours à une extinction pure et simple, même programmée sur 5, 10 ou 15 ans.

### ***3) Une gouvernance du FEI mieux adaptée aux enjeux de développement des investissements collectifs***

L'affectation au FEI de crédits publics supplémentaires d'une part, la mise en place, à partir de crédits publics, d'une enveloppe de prêts bonifiés ou à taux 0 d'autre part, conduisent à réfléchir à la gouvernance de ces outils pour les utiliser au mieux, le plus

<sup>8</sup>Créé par l'article 31 de la LODEOM du 27 mai 2009.

<sup>9</sup>Ces propositions peuvent être mixées

efficacement possible, là où les besoins sont le plus important. La répartition de ces crédits et enveloppes en fonction, par exemple, de la population, de la taille des territoires ou de la pression des uns ou des autres, ne semble pas le plus adéquat. Il convient plutôt de tenir compte des niveaux de développement, différents d'un territoire à l'autre, des délais de montage et d'avancement des projets, des autres financements éventuellement disponibles sur un projet, pour contribuer au financement de projets au bon moment et au bon endroit. Il pourrait ainsi être envisagé que les « ressources » dégagées une année sur un territoire ne soient pas intégralement recyclées sur ce même territoire, mais fassent l'objet d'une sorte de péréquation au profit des territoires les plus en retard de développement.

En conséquence, la gestion de ces dispositifs doit faire l'objet d'une gouvernance souple et transparente, associant à l'État et aux représentants des collectivités territoriales et des entreprises, des experts et personnalités qualifiées, apportant un éclairage indépendant sur les projets à financer.

S'agissant du FEI, il est proposé, au-delà de la centralisation des crédits et enveloppes, de territorialiser ce fonds : une délégation du FEI serait créée dans chaque territoire ultramarin, ce qui permettrait d'étudier les projets locaux, d'accélérer les délais de mise en oeuvre et d'assurer une totale transparence sur les besoins à satisfaire et la rentabilité attendue des projets. En outre, ces délégations disposeraient de compétences pour aider, s'il y a lieu, les collectivités territoriales et les entreprises, au montage des dossiers et à l'accompagnement des projets.

Au-delà, une fonction supplémentaire pourrait être assurée dès lors que ces délégations seraient mises en place sous forme d'établissements publics dotés de l'autonomie financière : les subventions du FEI (et éventuellement d'autres ressources), au lieu d'être versées au budget des collectivités territoriales et d'abonder leur trésorerie unique - au risque d'y financer des dépenses obligatoires ou prioritaires et non le projet d'investissement subventionné - seraient affectées à ces établissements de manière à préserver le financement de ce projet et à réduire les délais de paiement aux entreprises qui les mettraient en oeuvre dans le cadre des marchés publics.

**Résumé des propositions:** l'objectif des propositions présentées dans cette fiche est d'accroître les ressources destinées au financement des investissements publics et collectifs outre-mer et de sécuriser les paiements des collectivités territoriales aux entreprises pour éviter que celles-ci ne supportent les difficultés de trésorerie de ces collectivités :

- restauration sans délai de marges de manœuvre sur les budgets des fonctionnement des collectivités pour dégager davantage de ressources pour les investissements et les marchés publics (réexamen du nombre d'adjoints et du montant des indemnités des élus, non remplacement des fonctionnaires territoriaux partant en retraite et des contrats de vacataires, réduction drastique du train de vie, mutualisation effective de fonctions support, examen de la possibilité d'exclure les indemnités des élus des dépenses obligatoires...);

- évolution de la réduction d'impôt sur le revenu des contribuables ultra-marins vers la mise en place d'un mécanisme de financement long terme des investissements locaux

auquel les contribuables concernés seraient vivement incités à souscrire ;

- réforme progressive des majorations de traitement de manière à affecter une partie des économies réalisées au fonds exceptionnel d'investissement (FEI) ;

- territorialisation du FEI pour accompagner dans la transparence les projets d'investissement locaux, ce qui pourrait aller jusqu'à la gestion de la trésorerie correspondante ;