



URGENCE ÉCONOMIQUE DANS LES OUTRE-MER : 20 PROPOSITIONS POUR ACCOMPAGNER LES TERRITOIRES

Délégation sénatoriale aux outre-mer

**Note d'étape de M. Stéphane Artano (RDSE, Saint-Pierre-et-Miquelon),
Mme Viviane Artigalas (Socialiste et républicain, Hautes Pyrénées) et
Mme Nassimah Dindar (Union Centriste, La Réunion)**

La crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 reste pour l'instant contenue dans les outre-mer, à l'exception de Mayotte. En revanche, la crise économique s'annonce dévastatrice pour l'ensemble des territoires ultramarins. Outre leurs handicaps structurels, ces derniers ont été fortement fragilisés par une succession de crises sociales et de catastrophes naturelles récentes. Les économies ultramarines se trouvent donc confrontées à **une menace d'effondrement** si des mesures appropriées et d'envergure ne sont pas rapidement adoptées.

Les mesures nationales d'urgence économique s'appliquent en principe aux outre-mer. Cependant, les spécificités de leurs tissus économiques induisent un **effet d'éviction** pour une large partie de leurs entreprises. La forte proportion de très petites entreprises et d'entreprises unipersonnelles, la frilosité traditionnelle du système bancaire, le pourcentage d'entreprises déjà en grande difficulté et des différences statutaires tendent à exclure en pratique des pans entiers d'activités du bénéfice des mesures de solidarité nationale.

Conscientes de cet immense défi, les **collectivités concernées se retrouvent, dans le même temps, privées de leurs leviers d'action habituels**. En effet, les finances locales vont subir inéluctablement un **effet de ciseaux**, avec la chute brutale de leurs recettes fiscales (droits de douanes, octroi de mer, taxes sur les carburants, droits de mutation...) et l'augmentation parallèle de leurs dépenses d'interventions pour répondre aux besoins essentiels des populations.

Alors que s'engage la phase de déconfinement et à l'issue d'une première série d'auditions conduites par les trois rapporteurs qu'elle a désignés pour mener une étude sur l'urgence économique dans les outre-mer, **M. Stéphane Artano** (RDSE, Saint-Pierre-et-Miquelon), **Mme Viviane Artigalas** (Socialiste et républicain, Hautes-Pyrénées) et **Mme Nassimah Dindar** (Union Centriste, La Réunion), la Délégation sénatoriale aux outre-mer a souhaité transmettre au Gouvernement **20 propositions** pour accompagner les économies ultramarines à traverser cette crise sans précédent.

Cette démarche constitue **la première étape** d'une réflexion en profondeur que la délégation entend poursuivre au cours des prochaines semaines pour accompagner la résilience des territoires concernés.



20 propositions

I) ADAPTER LES DISPOSITIFS NATIONAUX AUX SPÉCIFICITÉS ULTRAMARINES

A) Fonds de solidarité

Proposition 1 : Assurer l'éligibilité de toutes les entreprises sans salarié au second volet du Fonds de solidarité

Proposition 2 : Supprimer la condition d'être à jour fiscalement et socialement pour accéder au Fonds de solidarité et annuler les cotisations des entreprises les plus fragiles

Proposition 3 : Inclure dans le tableau de bord du Fonds de solidarité tous les outre-mer et actualiser davantage les données de suivi

B) Prêt garanti par l'État

Proposition 4 : Prévoir une instruction plus rapide et simplifiée selon le chiffre d'affaires des entreprises pour le bénéfice du PGE

Proposition 5 : Instaurer un « PGE adapté » avec un différé et des échéances de remboursement plus longues

Proposition 6 : Présenter une ventilation plus détaillée (par taille et secteurs d'entreprises) des chiffres du PGE dans les collectivités d'outre-mer

Proposition 7 : Instaurer un dossier-type allégeant les justificatifs pour la demande de PGE

Proposition 8 : Permettre aux entreprises ultramarines sans PGE de bénéficier des prêts du Fonds de développement économique et social (FDES), selon des modalités à clarifier

C) Chômage partiel

Proposition 9 : Maintenir sans dégressivité le dispositif de chômage partiel jusqu'en fin d'année 2020 pour les secteurs les plus vulnérables

Proposition 10 : Permettre aux entreprises bénéficiaires du Fonds de solidarité de ne pas avoir à faire l'avance de trésorerie de chômage partiel

Proposition 11 : Prévoir des dispositifs de prêts garantis par l'Agence française de développement (AFD) pour les autres collectivités d'outre-mer sur le modèle de celui accordé à la Nouvelle-Calédonie

II) ACCOMPAGNER LES COLLECTIVITES ULTRAMARINES DANS LEURS POLITIQUES DE SOUTIEN AU TISSU ÉCONOMIQUE LOCAL

A) Une crise inéluctable des finances locales

Proposition 12 : Réviser les contrats de convergence et de transformation établis entre l'État et les territoires d'outre-mer

Proposition 13 : Prévoir un plan de soutien exceptionnel de l'État aux collectivités ultramarines pour compenser leurs pertes de recettes fiscales

B) Des responsables locaux très engagés dans le sauvetage économique de leurs territoires

Proposition 14 : Confier le pilotage de la reprise aux collectivités en partenariat avec l'État et les institutions financières publiques

Proposition 15 : Mobiliser les réserves d'épargne du Livret A pour mettre en place des prêts moins onéreux pour les collectivités et leur redonner des marges de manœuvre

Proposition 16 : Renforcer l'autonomie sanitaire et thérapeutique des territoires

C) La diversification des instruments d'action

Proposition 17 : Réactiver un dispositif assoupli de préfinancement FCTVA pour les collectivités ultramarines

Proposition 18 : Prendre en compte le poids de l'économie informelle à travers le soutien à la microfinance et certaines aides au secteur de l'économie sociale et solidaire

Proposition 19 : Faciliter la réaffectation des fonds européens 2014-2020 non consommés des programmes de cohésion vers des mesures d'urgence et de relance

Proposition 20 : Permettre un appui financier et en ingénierie de l'AFD pour les projets de coopération régionale permettant un mixage de fonds FED et FEDER

I. ADAPTER DAVANTAGE LES DISPOSITIFS NATIONAUX

Les critères d'éligibilité des mesures nationales d'urgence du Gouvernement doivent être davantage adaptés aux caractéristiques du tissu entrepreneurial ultramarin.

A) Le fonds de solidarité

1. Des assouplissements encore insuffisants

Créé par l'ordonnance du 25 mars 2020, le Fonds de solidarité a été mis en place par l'État pour prévenir la cessation d'activités des **très petites entreprises, micro-entrepreneurs, indépendants et professions libérales**. Son **premier volet** permet de verser une aide d'un montant égal à la perte déclarée de chiffre d'affaires en mars et avril 2020, dans la **limite de 1 500 euros**. Son **deuxième volet** s'adresse aux entreprises les plus en difficultés et permet de percevoir une aide complémentaire d'un montant allant de **2 000 à 5 000 euros**. Le premier volet est entièrement financé par l'État tandis que le second est cofinancé entre l'État et les régions. Les régions sont également chargées de l'instruction de ce deuxième volet.

Ce dispositif s'applique dans **tous les territoires d'outre-mer**¹. Les régions d'outre-mer **participent à l'abondement du deuxième volet du fonds**, en complément de l'État. Les régions Guadeloupe et Martinique ont ainsi respectivement mobilisé 2,18 millions d'euros et 2,02 millions d'euros pour abonder dans leurs territoires le deuxième volet du fonds de solidarité.

¹ Articles 4, 5 et 6 du décret n° 2020-371 du 30 mars 2020 relatif au Fonds de solidarité.

De nombreuses critiques ont très vite été formulées sur le **caractère trop restrictif des critères** du Fonds de solidarité.

Au Sénat, M. Victorin Lurel (Socialiste et républicain, Guadeloupe) notamment a déploré que les entreprises en redressement judiciaire ou en difficulté ne puissent pas bénéficier du deuxième volet du fonds. Par ailleurs, l'activité économique ayant été impactée par la crise des gilets jaunes au premier semestre 2019, mars 2019 ne pouvait être retenue comme référence pour le calcul de perte de chiffre d'affaires dans le premier volet.

Ces deux difficultés ont été corrigées par **la loi de finances rectificative du 25 avril 2020**. Les entreprises en redressement judiciaire sont finalement éligibles au second volet du fonds ; la moyenne des 12 mois de l'année 2019 sert désormais de référence pour le calcul de perte de chiffre d'affaires pour le premier volet.

Cependant, ces assouplissements sont encore insuffisants.

Le **second volet du fonds de solidarité** n'est encore **réservé qu'aux entreprises ayant au moins un salarié**. Le Premier ministre a certes annoncé devant le Sénat le 4 mai que ce deuxième volet serait « *accessible à tous les commerces qui ont été fermés, y compris s'ils n'ont pas de salarié* ». **Mais ce changement ne concerne a priori que les commerces**. Comme le rappelle le document « FAQ Fonds de solidarité » mis en ligne par le Gouvernement et actualisé le 4 mai, pour faire une demande d'aide du second volet du fonds de solidarité,

« l'entreprise doit avoir au moins un salarié »².

Or **les entreprises unipersonnelles sont très nombreuses en outre-mer**. Leur proportion est plus importante qu'en métropole (80 % en Guadeloupe ; 70 à 75 % dans les autres territoires d'outre-mer). Alors même que le second volet doit venir en aide aux entreprises les plus en difficulté, **le second volet n'est accessible qu'à 20 à 30 % des entreprises ultramarines**.

Proposition 1 : Assurer l'éligibilité de toutes les entreprises sans salarié au second volet du Fonds de solidarité.

De plus, la **condition d'être à jour fiscalement et socialement** en limite l'accès des entreprises ultramarines. Les territoires ultramarins ont vécu récemment des crises qui ont fortement impacté leurs entreprises. Aux Antilles, les ouragans Irma puis Maria ont compliqué la vie des entreprises et ont entraîné des retards dans la régularisation de leur situation. Certaines ont dû s'endetter pour investir et remettre en état leurs établissements notamment après le cyclone Irma.

À La Réunion **par exemple, plus d'une entreprise sur trois** n'est pas à jour de ses cotisations et ne bénéficie donc pas de l'aide de 1 500 euros du premier volet du fonds.

Proposition 2 : Supprimer la condition d'être à jour fiscalement et socialement pour accéder au Fonds de solidarité et annuler les cotisations des entreprises les plus fragiles.

2. Une visibilité incomplète des aides

Afin d'offrir de la « visibilité à l'ensemble des Français sur l'attribution du Fonds de

²https://www.impots.gouv.fr/portail/files/media/cabcom/covid19/fds/fonds_solidarite_faq-05052020-9h24.pdf (question 4)

solidarité », le Gouvernement a mis en place un **tableau de bord interactif** recensant les aides apportées par secteur, par région et département au titre de ce fonds³.

Or celui-ci ne retrace pas le montant et le nombre d'aides du Fonds de solidarité versées dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie. Cette lacune empêche un suivi et un contrôle efficaces de l'utilisation du Fonds de solidarité dans l'ensemble des outre-mer.

D'un point de vue général, **la mise à jour des statistiques économiques pour les outre-mer est tardive et très irrégulière**⁴. En date du 23 avril, Saint-Martin par exemple n'avait ainsi obtenu que 200 000 euros pour venir en aide à 7 000 entreprises⁵.

Proposition 3 : Inclure dans le tableau de bord du Fonds de solidarité tous les outre-mer et actualiser davantage les données de suivi.

B) Le prêt garanti par l'État (PGE)

1. L'instruction du prêt

Le prêt garanti par l'État (PGE) est un prêt octroyé par une banque à une entreprise ou un professionnel en dépit de la forte incertitude économique actuelle, **grâce à la garantie qu'apporte l'État**. L'application du PGE dans les DROM semble s'effectuer **de manière très rapide et plutôt satisfaisante malgré les craintes initiales**⁶.

³<https://www.economie.gouv.fr/covid19-soutien-entreprises/aides-versees-fonds-solidarite#>

⁴ Audition du 23 avril 2020

⁵ Chiffres Association des chambres de commerce et d'industrie des outre-mer (ACCIOM)

⁶ Audition de BpiFrance du 7 mai 2020.

Au 15 avril, la Fédération des entreprises des outre-mer (Fedom)⁷ soulignait que sur l'ensemble des PGE accordés, représentant 5,7 milliards d'euros, **16 millions d'euros seulement concernaient les outre-mer**⁸. Mais selon la BPI, au 6 mai, **1 milliard d'euros de demandes de PGE a été préaccordé dans les DROM et 670 millions d'euros ont d'ores et déjà été décaissés**⁹. Le taux de refus des banques est comparable (voire légèrement supérieur) au taux de refus en hexagone. Alors que le PNB des DROM représente 1,9 % du PNB national, le montant des PGE dans les DROM représente 2 % du montant national des PGE.

Toutefois, plusieurs difficultés doivent être soulignées.

Certes, la garantie de l'État couvre 90 % du PGE pour tous les professionnels et pour toutes les entreprises¹⁰, mais le risque sur les 10 % restants conduit certaines banques à refuser leurs prêts. L'instauration d'une garantie de l'État à hauteur de 100 % est par ailleurs impossible au regard notamment **des règles d'aide d'État fixées par l'Union européenne**.

⁷ Audition de la Fedom du 16 avril 2020.

⁸ De nombreuses entreprises préféraient alors se tourner vers les prêts directs consentis par la BPI, prêts sur cinq ans à 2,5 %, alors que le PGE est à 0,25 % la première année. Dans le seul territoire de La Réunion, ces prêts se montaient mi-avril à 50 millions d'euros.

⁹ Chiffres communiqués par la BPI.

Les chiffres du dernier tableau de bord du ministère de l'économie et des finances datent du 30 avril :

https://www.economie.gouv.fr/files/files/directi- ons_services/covid19-soutien- entreprises/Tableau_de_bord_PGE_Situation_30_avril_20200430.pdf

¹⁰ (Sauf pour les entreprises qui emploient plus de 5 000 salariés ou réalisent un chiffre d'affaires supérieur à 1,5 Md€, où la part du prêt garantie par l'État est de 70 % ou de 80 %.

Si l'entreprise ayant souscrit un PGE rembourse la totalité de la somme empruntée au bout d'un an, **le prêt ne lui coûte que 0,25 % du montant**. En revanche, si l'entreprise décide de rembourser sur une durée allant d'un à cinq ans, **le taux d'intérêt devra être renégocié avec les banques. Une augmentation des taux est donc possible**, laquelle pourrait être plus forte encore en outre-mer compte tenu de l'étroitesse du marché.

Ces deux difficultés doivent être anticipées et conduire à proposer **des prêts de faible envergure** mais instruits plus rapidement et de manière simplifiée, par exemple pour les PGE octroyés dans une certaine limite du chiffre d'affaires des entreprises.

Proposition 4 : Prévoir une instruction plus rapide et simplifiée selon le chiffre d'affaires des entreprises pour le bénéfice du PGE.

D'après les chiffres de la BPI, **seulement 5 % des PGE dans les DROM ont été décaissés dans le secteur touristique**. Compte tenu du **poids important du tourisme** dans de nombreuses économies ultramarines (10 % en moyenne, 15 % en Polynésie française), cette proportion est **atypique et sera préoccupante si elle perdure**.

Pour remédier à ces difficultés, il convient d'assouplir davantage les conditions d'octroi du PGE pour les entreprises de certains secteurs. **Un PGE adapté** par exemple devrait être mis en place avec des **échéances de remboursement plus longues (10 ans) et un différé de remboursement d'un à deux ans**.

Proposition 5 : Instaurer un « PGE adapté » avec un différé et des échéances de remboursement plus longues.

2. La prise en compte des collectivités

Le PGE s'est rapidement appliqué dans les collectivités du Pacifique alors même que des particularités freinaient sa mise en place. Dix jours se sont en effet écoulés entre l'arrêté du 23 mars 2020 accordant la garantie de l'État aux établissements de crédit et l'arrêté du 3 avril 2020 étendant le dispositif à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française et aux îles Wallis et Futuna. Cette application est d'autant plus notable que deux difficultés pratiques se posaient : l'immatriculation locale des entreprises et l'utilisation du franc CFP.

À la différence des aides du Fonds de solidarité, le tableau de bord du Gouvernement pour suivre le déploiement du PGE présente des données pour les collectivités du Pacifique¹¹.

Cependant, contrairement aux autres territoires, il n'y a pas de ventilation par secteurs économiques et par taille des entreprises. La dernière actualisation du déploiement des PGE date par ailleurs du 30 avril. Pour les acteurs économiques, la publication de ces données gagnerait à être plus régulière.

Proposition 6 : Présenter une ventilation plus détaillée (par taille et secteurs d'entreprises) des chiffres du PGE dans les collectivités d'outre-mer.

3. Des formalités pénalisantes

Par ailleurs, malgré les bons résultats de PGE enregistrés dans les DROM, il n'en demeure pas moins que les banques exigent encore auprès des entreprises ultramarines des justificatifs souvent difficiles à obtenir. C'est notamment le

¹¹https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/covid19-soutien-entreprises/Tableau_de_bord_PGE_Situation_30_avril_20200430.pdf

cas avec des demandes de projections de plan de trésorerie à trois mois. Ces justificatifs imposent en outre aux entreprises de solliciter des services déjà surchargés (les experts comptables doivent déjà traiter les demandes de chômage partiel).

Pour simplifier les formalités d'accès au PGE et garantir un accès effectif au dispositif, la Fédération bancaire française devrait établir un dossier-type avec un nombre réduit de pièces justificatives. Il devrait être valable dans toutes les banques en outre-mer et pourrait être négocié avec la Fédération bancaire française.

Proposition 7 : Instaurer un dossier-type allégeant les justificatifs pour la demande de PGE.

4. L'accès au Fonds de développement économique et social (FDES)

La loi de finances rectificative pour 2020 du 25 avril 2020 a introduit deux éléments nouveaux concernant le PGE.

Tout d'abord, les banques doivent désormais motiver par écrit les refus de prêts de moins de 50 000 euros aux entreprises respectant le cahier des charges du dispositif. Par ailleurs, les TPE et PME, qui se sont vu refuser un prêt garanti par l'État, pourront obtenir des prêts participatifs adossés au FDES (Fonds de développement économique et social).

Mais s'agissant de l'accès des entreprises ultramarines aux prêts du FDES, de nombreuses inconnues demeurent, comme le souligne la Fedom. Des précisions sont d'autant plus nécessaires que la capacité d'intervention de ce fonds est très importante (elle est passée de 75 millions d'euros à 1 milliard d'euros).

Ce dispositif est en outre le seul à ne pas être fléché : il **permettrait des avances de trésorerie comme des paiements de loyers**. Les procédures d'attribution des aides doivent donc être précisées sans délai.

Il reste ainsi à savoir si le FDES sera utilisé dans le cadre des **Codefi** (comité départemental d'examen des problèmes de financement des entreprises), présidé par les préfets.

Proposition 8 : Permettre aux entreprises ultramarines sans PGE de bénéficier des prêts du Fonds de développement économique et social (FDES), selon des modalités à clarifier.

C) Le chômage partiel

1. *Le-couperet du 1^{er} juin*

Le recours au **chômage partiel est, comme dans l'hexagone, massif dans les DROM**. Au 24 avril, 84 000 Réunionnais étaient ainsi au chômage partiel, soit plus de la moitié des salariés de l'île (en hausse de 26 % par rapport au mois de mars). En Guadeloupe, au 30 avril, 60 % des entreprises avaient recours au chômage partiel pour leurs salariés¹².

Lors de sa présentation du plan de déconfinement devant le Sénat le 4 mai, le Premier ministre a précisé que ce dispositif resterait en vigueur jusqu'au 1^{er} juin et serait ensuite « *adapté progressivement selon l'évolution de l'épidémie* ».

Il existe donc un risque que **l'indemnisation du chômage partiel soit dégressive** à partir de cette date. Or, les entreprises du tourisme, tout particulièrement, n'auront sans doute aucune rentrée d'argent avant la saison prochaine. Elles risquent donc de se

trouver dans des situations financières extrêmement difficiles

Par ailleurs les perspectives de reprise sont déjà largement compromises pour des secteurs comme par exemple les commerces et la restauration.

Il est de plus indispensable d'envisager pour certains pans d'activité véritablement à l'arrêt et sans ressources d'exploitation une prolongation du bénéfice du Fonds de solidarité.

Proposition 9 : Maintenir sans dégressivité le dispositif de chômage partiel jusqu'en fin d'année 2020 pour les secteurs les plus vulnérables.

2. *Les avances de trésorerie*

Dans le dispositif actuel de chômage partiel, l'employeur verse une indemnisation au salarié. L'État garantit ensuite à l'employeur une prise en charge partielle de l'indemnisation des heures chômées. **L'entreprise reste donc bien celle qui avance les fonds pour l'indemnisation**. La plupart des entreprises ont la capacité de faire ces avances. **Ce n'est cependant pas le cas dans les outre-mer pour les plus petites entreprises** et notamment celles déjà en difficulté avant l'épidémie du fait des récentes crises sociales ou climatiques.

Or, l'article **R. 5122-16 du code du travail** autorise le préfet à indemniser directement les salariés en chômage partiel en cas de « *procédure de sauvegarde ou de redressement ou de liquidation judiciaire, ou de difficultés financières de l'employeur* ». Les entreprises n'auraient alors pas à faire d'avances de trésorerie. Toutes les **entreprises bénéficiaires du Fonds de solidarité devraient être considérées comme des entreprises en difficulté au sens de l'article R. 5122-16 du code du travail** afin que, sur leur demande, elles

¹² Chiffres Fedom

n'aient pas à faire les avances de trésorerie de chômage partiel.

Proposition 10 : Permettre aux entreprises bénéficiaires du Fonds de solidarité de ne pas avoir à faire l'avance de trésorerie de chômage partiel.

3. Les réalités statutaires

Les mesures de chômage partiel n'ont pas été mises en œuvre dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie, ces territoires bénéficiant d'une large autonomie statutaire.

La deuxième loi de finances pour 2020 a prévu en revanche l'octroi de la **garantie de l'État à un prêt de l'Agence française de développement (AFD) à la Nouvelle-Calédonie**, dans la limite de **240 millions d'euros**. Cet emprunt garanti par l'État devrait aider la Nouvelle-Calédonie à financer les mesures contenues dans son « Plan de sauvegarde économique » (report de cotisations sociales, report de l'impôt sur les sociétés et **création d'une allocation de chômage partiel**).

La garantie de l'État sur ce prêt peut être accordée jusqu'au 31 décembre 2020. Son octroi est **subordonné à la conclusion d'une convention** entre l'État, l'Agence française de développement et le Gouvernement de la Nouvelle Calédonie prévoyant **les réformes à mettre en place et leur calendrier**.

Mais **cette aide ne sera probablement pas suffisante**. Comme l'a souligné la Commission des finances du Sénat¹³, une **nouvelle aide de l'État**, en complément du prêt de l'AFD de 240 millions d'euros, sera sans doute nécessaire pour

accompagner la relance de l'activité économique en Nouvelle-Calédonie.

Si la crise sanitaire a été maîtrisée en **Polynésie française**, la situation économique est cependant **fortement dégradée**¹⁴. L'arrêt des vols commerciaux a en effet fortement touché l'économie locale, qui reste très dépendante de l'activité touristique (15 % du PIB du territoire).

La collectivité territoriale a mis en place un revenu exceptionnel de solidarité de 100 000 francs CFP (883 euros) par personne et par mois dans le cadre d'un « plan de sauvegarde de l'économie ».

Compétente pour la mise en place de chômage partiel, la collectivité aura aussi besoin d'un soutien financier pour mettre en place ce dispositif. M. Édouard Fritsch, Président de la Polynésie française a indiqué le 30 avril que les besoins financiers de sa collectivité pour faire face à la crise seraient **de l'ordre de 120 milliards francs CFP**¹⁵.

M. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics, le 21 avril que l'octroi d'un prêt de l'AFD avec garantie de l'État pour la Polynésie française **serait probablement inscrit dans une 3^{ème} loi de finances rectificative**.

Proposition 11 : Prévoir des dispositifs de prêts garantis par l'AFD pour les autres collectivités d'outre-mer sur le modèle de celui accordé à la Nouvelle-Calédonie.

¹³ Rapport n° 406 (2019-2020) de la commission des finances, déposé le 21 avril 2020.

¹⁴ CEROM, Covid-19 et activité économique en Polynésie française, 17 avril 2020.

¹⁵ Communiqué de presse du 30 avril 2020.

II. ACCOMPAGNER LES COLLECTIVITÉS ULTRAMARINES

Les collectivités territoriales se trouvent en première ligne face à la double crise sanitaire et économique mais leurs effets prévisibles sur les finances locales les priveront de marges de manœuvre si leurs efforts de sont pas fortement accompagnés par l'État.

A) La crise inéluctable des finances locales

1. Le poids de la fiscalité indirecte

Plus encore que les collectivités de l'hexagone, les recettes des collectivités ultramarines se caractérisent par le **poids de la fiscalité indirecte**.

Ainsi, la baisse des recettes **d'octroi de mer** ou encore celle des taxes sur le carburant et sur le transport aérien et maritime devraient conduire les collectivités ultramarines à **perdre entre 120 et 240 millions d'euros** de recettes fiscales entre 2019 et 2020, selon les estimations de M. Georges Patient¹⁶.

Dès lors, il convient de réadapter les plans de convergence et de transformation établis entre l'État et les territoires d'outre-mer aux nouvelles réalités imposées par cette crise.

Proposition 12 : Réviser les contrats de convergence et de transformation établis entre l'État et les territoires d'outre-mer

L'**octroi de mer**, qui représente entre 34 % et 45 % des ressources fiscales des régions ultramarines, et entre 40 à 52 % des ressources fiscales des communes des DROM¹⁷, est impacté à double titre.

Du fait de la réduction des importations, **l'assiette de l'octroi de mer se restreint**.

Par ailleurs, le **report de paiement d'octroi de mer** décidé dans certains territoires pour soutenir les entreprises conduit également à réduire les recettes.

2. Un effet de ciseaux

Ces difficultés interviennent alors même que la **situation des finances locales en outre-mer était, pour nombre de collectivités, déjà dégradée**. Ainsi, sur les 129 communes des DROM, 84 sont inscrites au réseau d'alerte des finances locales et 46 ont des délais de paiement supérieurs à 30 jours¹⁸.

Par ailleurs, les collectivités ultramarines doivent également faire face à une **augmentation de leurs dépenses**. Les régions ont ainsi dû abonder le volet 2 du fonds de solidarité nationale. Face à l'urgence et à la gravité de la situation créée par la crise sanitaire, elles ont dû **faire face à des dépenses sanitaires imprévues, d'information et mis en place leurs propres fonds d'urgence territoriaux**.

Des mesures de soutien exceptionnel pour compenser les pertes prévisionnelles de recettes pour les collectivités ultramarines seront donc nécessaires.

Proposition 13 : Prévoir un plan de soutien exceptionnel de l'État aux collectivités ultramarines pour compenser leurs pertes de recettes.

¹⁶ Communiqué de presse du 27 avril 2020 de M. Georges Patient

¹⁷ Les recettes 2018 étaient de 1,3 Md en 2018

¹⁸ Rapport Cazeneuve – Patient : Soutenir les communes des départements et régions d'outre-mer, décembre 2019.

B) Des responsables locaux très engagés dans le sauvetage économique de leurs territoires

1. Les plans d'aide territoriaux

Considérant les limites du Fonds national et les spécificités de leurs territoires, les régions d'outre-mer ont très vite mis en place **des dispositifs d'aides complémentaires, accessibles sous forme de plateformes d'information aux entreprises.**

De nombreux fonds régionaux de solidarité pour les entreprises ont été créés en complément du Fonds national. La région Réunion a ainsi créé un fonds régional de solidarité (avec des aides allant de 1 000 à 2 500 euros par entreprise), la Guadeloupe un fonds régional d'urgence de 5 millions d'euros et la Guyane un fonds d'urgence économique de 9 millions d'euros.

En outre, **des dispositifs, en lien avec des organismes financiers comme la Banque publique d'investissement (Bpifrance), sont désormais proposés.** Le dispositif de **prêt rebond par exemple**, géré par la BPI¹⁹ et permettant aux TPE et PME de bénéficier d'un prêt à taux 0 de 10 000 à 30 000 euros, est disponible en Guadeloupe, à La Réunion ou encore en Martinique. Des fonds de garantie régionale, en partenariat avec la BPI, sont également proposés à La Réunion et en Guadeloupe.

Proposition 14 : Confier le pilotage de la reprise aux collectivités en partenariat avec l'État et les institutions financières publiques.

2. L'appui public aux finances locales

Les marges de manœuvre budgétaires des collectivités étant limitées, les mesures de relance économique **ne pourront être financées uniquement par celles-ci.** L'appui de grandes institutions financières publiques comme l'Agence française de développement (AFD), la Banque publique d'investissement (BPI) ou encore la Caisse des dépôts et consignations (CDC) est indispensable.

Ces différentes institutions peuvent proposer des reports d'échéances, avances de trésorerie, des décaissements rapides de prêts sur du long terme « sans esprit de prédation »²⁰ ou encore de **l'ingénierie financière.** Leurs actions peuvent accompagner **les collectivités ultramarines lors la phase de relance.**

Disposant de **ressources stables provenant des dépôts d'épargne réglementée** comme le livret A, la CDC et à travers elle la **Banque des territoires** peut aider au financement des projets des collectivités locales, les protégeant ainsi des aléas de marché et de la frilosité habituelle des banques.

Elle propose également d'élargir fortement **ses modes d'intervention sur le secteur du tourisme** et leur financement par les collectivités. Des arbitrages sont en cours à la direction générale du Trésor (DGT).

Proposition 15 : Mobiliser les réserves d'épargne du Livret A pour mettre en place des prêts moins onéreux pour les collectivités et leur redonner des marges de manœuvre.

¹⁹ Audition du 7 mai 2020.

²⁰ Audition du 7 mai 2020.

3. L'autonomie sanitaire et thérapeutique des territoires

Comme l'a reconnu le pouvoir exécutif, les collectivités ont su gérer la phase initiale de la crise sanitaire qui était difficile « avec des vrais résultats à la clé ». De remarquables initiatives locales (fabrication artisanale de masques, production de gel hydro alcoolique..) doivent aussi être saluées.

La confiance dans la capacité des outre-mer à gérer d'autres crises de même nature, avec l'appui des Agences régionales de santé le cas échéant et les autorités de l'État, est un facteur important. Les institutions précitées se sont dites prêtes à aider les collectivités à investir dans les équipements et la production de matériels médicaux afin de se rapprocher des standards hexagonaux. La gestion des mesures de prévention sera aussi essentielle.

Proposition 16 : Renforcer l'autonomie sanitaire et thérapeutique des territoires

C) La diversification des instruments d'action

1. Le levier de la commande publique

Les collectivités locales, qui réalisent **70 % des investissements** publics, jouent un rôle fondamental pour le secteur BTP. La commande publique risque cependant d'encore se raréfier, compte tenu de la crise à venir des finances locales ultramarines.

Or la **commande publique** est un moteur essentiel des économies ultramarines et doit être soutenue, par financement direct ou encore par des organismes comme CDC Habitat. La faible taille de ces territoires comme le caractère « captif » de leurs marchés rendent crédible et efficace une relance de type keynésienne avec un effet positif direct et rapide sur le BTP.

Pour soutenir l'investissement des collectivités locales, l'activation d'un **dispositif assoupli de préfinancement du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)**, déjà utilisé lors de la crise de 2008, est nécessaire.

Ce dispositif doit permettre de solliciter auprès du préfet un acompte exceptionnel du montant prévisionnel du FCTVA. Une instruction gouvernementale en date du 5 mai recommande aux préfets de mettre en place ce dispositif avec des conditions assouplies²¹.

Il reste à veiller à ce que les **règles d'attribution ne soient effectivement pas trop contraignantes**. L'instruction précise que cet outil est mobilisable du fait de « la prise en charge d'un niveau de dépenses exceptionnelles (en fonctionnement et en investissement) » par les collectivités, « voire du fait de moindres recettes ». Prévu pour durer jusqu'à la fin de l'état d'urgence sanitaire, ce dispositif assoupli pourrait **être prolongé au-delà du 10 juillet**, la crise des finances locales ultramarines s'annonçant massive.

Des aides complémentaires de la Banque des territoires pour assurer le déploiement de ce dispositif pourront également être nécessaires.

Proposition 17 : Réactiver un dispositif assoupli de préfinancement FCTVA pour les collectivités ultramarines

2. Le soutien au secteur informel

Les outre-mer se caractérisent par l'importance, dans certains territoires, de **l'économie informelle**. À Mayotte par exemple, les entreprises informelles représentent ainsi les deux tiers des

²¹https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/dqcl_v2/FLAE/annexe_1_instruction_soutien_aux_collectivites.pdf

entreprises marchandes. Ces entreprises sont, de fait, exclues du fonds de solidarité et du prêt garanti par l'État.

La Banque des territoires a mis en place des fonds « résistance Covid » qui visent les **TPE et les structures de l'économie sociale et solidaire (ESS), non éligibles au dispositif d'aides d'État.**

Ces fonds, sous forme d'avances remboursables à taux zéro, sont créés aux côtés des collectivités (Région, Département, Collectivité unique ou gouvernement dans le Pacifique). Selon cet organisme²² La Réunion, la Nouvelle-Calédonie, Mayotte, la Polynésie française, la Guadeloupe et Saint-Martin pourraient voir de tels dispositifs mis en place prochainement.

Sur le modèle de ces fonds « résistance Covid » de la Banque des territoires, des aides à l'économie informelle pourraient se développer. Par définition exclues des aides gouvernementales, ces entreprises qui échappent au regard de l'État sont néanmoins cruciales pour ceux qui en vivent. Permettant d'acheter de la nourriture à bas prix, les « vendeurs de rue » risquent ainsi, sans aide, de ne plus pouvoir assurer l'approvisionnement des plus pauvres.

Proposition 18 : Prendre en compte le poids de l'économie informelle à travers le soutien à la microfinance et certains aides au secteur de l'économie sociale et solidaire.

3. Les fonds européens

Du fait de la crise, de nombreux fonds européens ne seront pas consommés. **Un premier plan de réallocation de 37 milliards** de fonds de la politique de cohésion pour lutter contre les conséquences du Covid-19 a été adopté le 13 avril et peut ouvrir la voie.

Proposition 19 : Faciliter la réaffectation des fonds européens 2014-2020 non consommés des programmes de cohésion vers des mesures d'urgence et de relance.

L'AFD fait partie des agences habilitées par la Commission européenne à bénéficier de **délégations de gestion de fonds européens** (et notamment les fonds FED) dans les États étrangers.

Depuis 2008, plus de 200 projets de l'AFD ont ainsi bénéficié des fonds de l'UE, pour un montant d'environ 1,7 milliard d'euros. Dans les régions ultrapériphériques (RUP) et donc dans les DROM, les régions sont les autorités de gestion des fonds européens. L'AFD ne peut donc pas se substituer à elles.

Cependant, des projets à l'échelon régional nécessitent de mobiliser à la fois des fonds FED, mais également des Fonds européens de développement régional (FEDER) Interreg gérés par les RUP. Ces fonds FEDER risquent d'être sous consommés, avec de possibles dégagevements d'office à la fin de la programmation 2014-2020.

Dans le contexte actuel, **confier à l'AFD la responsabilité de ces projets FED – FEDER dans le domaine de la coopération régionale sanitaire** serait particulièrement utile.

Ainsi par exemple, s'agissant du réseau de surveillance épidémiologique de la commission de l'océan Indien, l'Union européenne devrait permettre à l'AFD de mobiliser en plus des fonds FED des fonds Interreg et intégrer ainsi La Réunion dans ce projet régional.

Proposition 20 : Permettre un appui financier et en ingénierie de l'AFD pour les projets de coopération régionale permettant un mixage de fonds FED et FEDER.

²² Audition du 7 mai 2020.