



N° 292

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 6 octobre 2022.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2023** (n° 273),

PAR M. JEAN-RENÉ CAZENEUVE,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 32

OUTRE-MER

Rapporteurs spéciaux :
M. CHRISTIAN BAPTISTE ET MME KARINE LEBON

Députés

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX	5
DONNÉES CLÉS	7
INTRODUCTION	9
I. UNE BAISSÉ GLOBALE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 138 EMPLOI OUTRE-MER MALGRÉ DES ÉVOLUTIONS DIFFÉRENTES SELON LES ACTIONS	11
A. LA BAISSÉ DES CRÉDITS INSCRITS AU TITRE DE LA COMPENSATION DES EXONÉRATIONS DE COTISATIONS SOCIALES PATRONALES, CONSÉQUENCE D'UNE MESURE DE PÉRIMÈTRE	12
1. Un dispositif d'allègement du coût du travail spécifique aux territoires ultramarins, pour renforcer la compétitivité des entreprises ultramarines et encourager la création d'emplois pérennes	12
2. Des montants inscrits en PLF 2023 à lire au regard de la mesure de périmètre au profit de la sécurité sociale.....	12
3. Un dispositif imparfait ?	13
a. Comment améliorer la fiabilité des prévisions de l'ACOSS ?	13
b. Quel impact sur les économies ultramarines ?	15
B. L'ACTION 2 AIDE À L'INSERTION ET À LA QUALIFICATION PROFESSIONNELLE ET LES MOYENS SUPPLÉMENTAIRES POUR LE SMA, DANS LE CADRE DU PLAN SMA 2025	16
1. La poursuite du développement du plan SMA 2025	16
2. Les actions de LADOM pour la qualification et l'insertion dans l'emploi	18
a. Les débuts de la mise en œuvre concrète de l'accord-cadre avec Pôle Emploi	19
b. La poursuite de la mise en œuvre d'un plan de relance de l'activité.....	21
C. LA TRÈS FORTE HAUSSE DE L'ACTION 3 PILOTAGE DES POLITIQUES DES OUTRE-MER	23
D. LA STABILITÉ DE L'ACTION 4 FINANCEMENT DE L'ÉCONOMIE ET L'ACTUALITÉ DU SUJET DE L'AIDE AU FRET	25

E. L'ABSENCE DE DÉCLINAISON SPÉCIFIQUE AUX OUTRE-MER DES AIDES DE CRISE ACTUELLES : L'EXEMPLE DU BOUCLIER ÉNERGÉTIQUE	27
II. LA PROGRESSION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 123 CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER	29
A. L'ACTION 1 DITE « LIGNE BUDGÉTAIRE UNIQUE » : L'URGENCE DU LOGEMENT	29
1. Des moyens à accentuer pour mieux prendre en compte les besoins en termes de logements	31
2. La spécificité du projet de loi de finances pour 2023 : le financement des établissements publics et fonciers d'aménagement de Guyane et de Mayotte	35
3. Des indicateurs de performance à compléter	35
B. LA HAUSSE DES CRÉDITS EN FAVEUR DES ACTIONS TERRITORIALES : UNE MISE EN ŒUVRE À SURVEILLER	36
1. L'action 2 <i>Aménagement du territoire</i>	37
2. L'action 6 <i>Collectivités territoriales</i>	38
C. LA CONTINUITÉ TERRITORIALE : DES MONTANTS INCHANGÉS MALGRÉ LA PRESSION SUR LES PRIX	42
D. LA FORTE PROGRESSION DE L'ACTION 4 SANITAIRE, SOCIAL, CULTURE, JEUNESSE ET SPORT	44
E. LES ACTIONS 7,8,9 ET LES DISPOSITIFS EN FAVEUR DE L'ACTIVITÉ ET DU DÉPLOIEMENT ÉCONOMIQUE	44
III. L'OUTIL FISCAL	47
A. UTILISER L'OUTIL « TVA » EN FAVEUR DU POUVOIR D'ACHAT ? UNE MESURE PRÉFÉRABLE À LA FAUSSE BONNE IDÉE DE RENVOYER TOUT EFFORT AUX COLLECTIVITÉS VIA UNE DIMINUTION DE L'OCTROI DE MER	47
B. LE CARACTÈRE PRÉOCCUPANT DE LA FIN PROCHAINE DES DISPOSITIFS FISCAUX BORNÉS AU 31 DÉCEMBRE 2025, SOURCE D'INSÉCURITÉ JURIDIQUE	50
EXAMEN EN COMMISSION	53
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX	55

L'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 100 % des réponses relatives à la mission étaient parvenues à la commission des finances.

PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Les rapporteurs spéciaux prennent acte de la progression globale des crédits de la mission tout en déplorant qu'ils ne soient pas à la hauteur de la crise actuelle.

Ils regrettent particulièrement :

– sur le programme *Emploi Outre-mer*, la non-réévaluation de l'aide au fret à l'action 4 *Financement de l'économie* ;

– sur le programme *Conditions de vie outre-mer*, le montant insuffisant des crédits de l'action 1 *Logement* et la non-réévaluation des crédits de l'action 3 *Continuité territoriale* ;

– l'absence d'actions spécifiques en faveur de la protection du pouvoir d'achat financées par la mission *Outre-mer*.

Ils appellent :

– à des moyens plus ambitieux en matière de construction de logements et logements sociaux (action 1 *Logement* du programme *Conditions de vie outre-mer*) ;

– au regard de la problématique de la cherté de la vie en outre-mer, encore accentuée par le contexte économique actuel, à une réflexion sur l'application d'une TVA à 0 % sur les produits de première nécessité dans les territoires ultramarins mais aussi à plus long terme à une réponse aux positions de situations dominantes ou de monopoles ;

– au renforcement et à la diversification des aides à l'ingénierie à l'attention des collectivités ultramarines, selon les recommandations de la Cour des comptes ;

– à la mise en place d'un programme d'urgence destiné à garantir l'effectivité du droit d'accès à une eau potable sur l'ensemble des territoires ultramarins.

Les rapporteurs spéciaux recommandent par ailleurs une association plus étroite des territoires ultramarins dès la phase de l'élaboration des politiques publiques.

DONNÉES CLÉS

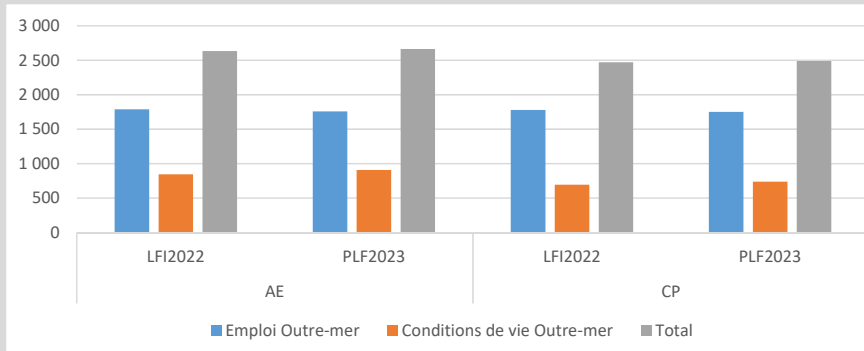
ÉVOLUTION PRÉVUE EN 2023 DES CRÉDITS DE LA MISSION

(en millions d'euros)

Programmes	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2022	PLF 2023	Évolution (%)	LFI 2022	PLF 2023	Évolution (%)
Emploi outre-mer	1 788,7	1 758,1	- 1,71 %	1 777,7	1 751,5	- 1,48 %
Conditions de vie outre-mer	846,6	907,5	+ 7,2 %	694,6	738	+ 6,2 %
Totaux	2 635,2	2 665,6	+ 1,15 %	2 472,3	2 489,5	+ 0,7 %

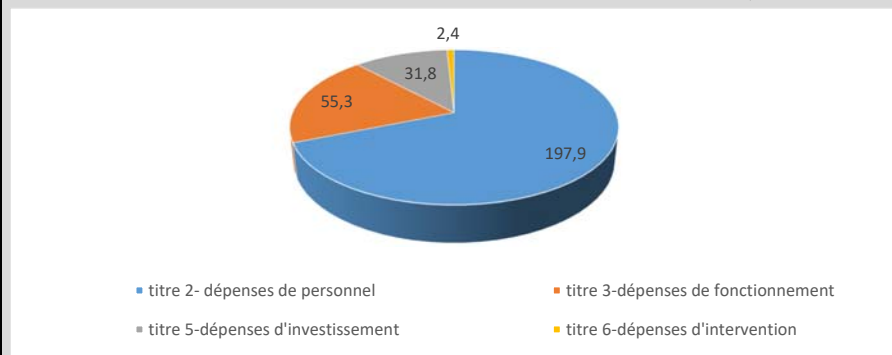
ÉVOLUTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET DES CRÉDITS DE PAIEMENT ENTRE LA LFI POUR 2022 ET LE PLF 2023

(en millions d'euros)



RÉPARTITION PAR TITRE DES CRÉDITS DE PAIEMENT DEMANDÉS

(en millions d'euros)



INTRODUCTION

La mission *Outre-mer* est composée de deux programmes :

– le programme 138 *Emploi Outre-mer* est consacré au développement économique, à la création d’emplois dans les outre-mer et à l’amélioration de la qualification professionnelle des actifs ultramarins, en particulier des jeunes. L’essentiel des crédits finance le dispositif d’allègement et d’exonération de cotisations de sécurité sociale pour les entreprises et les travailleurs indépendants ultramarins. Y sont également inscrits des crédits finançant le fonctionnement du ministère délégué aux outre-mer ;

– le programme 123 *Conditions de vie outre-mer* finance des actions spécifiques en faveur des territoires ultramarins « ne relevant pas des crédits de droit commun des autres ministères »⁽¹⁾. L’action *Logement*, dite ligne budgétaire unique, qui a pour finalité de contribuer à l’amélioration de l’offre de logement social, concentre 26,3 % des crédits du programme. Le programme finance également des actions d’accompagnement des collectivités, pour des programmes d’investissement, des actions d’aide à l’ingénierie ainsi que des dispositifs d’aide à la mobilité.

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2023 prévoit, pour les autorisations d’engagement, une progression de 1,15 % par rapport à la loi de finances initiale (LFI) 2022, qui les porte à 2 666 millions d’euros. Les crédits de paiement seraient en augmentation de 0,69 % par rapport à la LFI 2022, pour atteindre 2 489 millions d’euros.

Les rapporteurs spéciaux prennent acte de la progression des crédits de la mission *Outre-mer* tout en déplorant l’effort insuffisant de l’État au regard de la crise actuelle.

Ils regrettent notamment le montant insuffisant des crédits de l’action 1 *Logement*, au regard des défis du logement outre-mer ainsi que la non-réévaluation des crédits de l’action 3 *Continuité territoriale*.

Ils regrettent par ailleurs que la mission ne soit pas le support d’actions plus conséquentes en faveur de la protection du pouvoir d’achat.

(1) Annexe au projet de loi de finances pour 2023, mission Outre-mer.

Ils déplorent également que, dans le prolongement des lois de finances précédentes, la mission *Outre-mer* ne soit le support que de 13,3 % des AE et 11,5 % des CP du budget consacré par l'État aux outre-mer, ce qui nuit à la lisibilité des politiques publiques en outre-mer. L'effort budgétaire global de l'État en outre-mer, tous ministères compris, devrait en effet s'élever à 20,1 milliards d'euros en AE et 21,7 milliards d'euros en CP.

Les rapporteurs spéciaux appellent, par ailleurs, à une association plus étroite des territoires ultramarins dès la phase de l'élaboration des politiques publiques.

*

* *

La mission *Outre-mer* devrait être concernée en PLF 2023 par les mesures de périmètre et de transfert suivantes :

– sur le programme 138 *Emploi outre-mer*, une mesure de transfert vers le budget de la sécurité sociale. La direction générale des outre-mer (DGOM) présente la mesure de périmètre prévue comme une « mesure de rationalisation des modalités de compensation des exonérations » pour « simplifier les relations financières entre l'État et la sécurité sociale ». En effet, il s'agit de transférer ce qui est appelé le « bandeau maladie » (abattement de 6 points de la cotisation des employeurs au titre de l'assurance-maladie, pour les salaires de moins de 2,5 SMIC) vers le budget de la sécurité sociale, sans modification du dispositif sur le fond, soit une diminution des crédits du programme à hauteur de 264,53 millions d'euros en AE et en CP, par rapport à la prévision à périmètre constant ;

– sur le programme 123 *Conditions de vie outre-mer*, deux mesures de transfert au profit du programme 162 *Interventions territoriales de l'État* de la mission *Cohésion des territoires* : un transfert de 3,5 millions d'euros en AE et en CP pour financer le plan de lutte contre les sargasses et un transfert de 0,22 million d'euros en AE et en CP pour financer la mise en œuvre de la réforme de la fonction publique territoriale au sein du service d'incendie et de secours de Wallis-et-Futuna.

I. UNE BAISSÉ GLOBALE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 138 *EMPLOI OUTRE-MER* MALGRÉ DES ÉVOLUTIONS DIFFÉRENTES SELON LES ACTIONS

D'après les informations de l'annexe *Outre-mer* au projet de loi de finances, les crédits du programme 138 *Emploi Outre-mer* seraient en recul à la fois en autorisations d'engagement (– 1,71 %) et en crédits de paiement (– 1,48 %), pour atteindre respectivement 1 758,1 millions d'euros et 1 751,5 millions d'euros.

La baisse des crédits de l'action 1 *Soutien aux entreprises*, qui serait de 4,19 % en AE et en CP, masque la progression des crédits de l'action 2 *Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle* (+ 10,41 % en AE et + 12,88 % en CP), relatifs principalement aux activités de l'agence de l'outre-mer pour les mobilités (LADOM) pour la qualification et l'insertion dans l'emploi et au service militaire adapté (SMA), et celle des crédits de l'action 3 *Pilotage des politiques outre-mer* (+ 80,95 %).

D'après la DGOM, la baisse de 61,86 millions d'euros de l'action 1 par rapport à 2022 est la conséquence d'une mesure de périmètre concernant le « bandeau maladie » transférée vers le budget de la sécurité sociale.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 138 *EMPLOI OUTRE-MER*

(en millions d'euros)

	AE			CP		
	LFI2022	PLF2023	Variation (%)	LFI2022	PLF2023	Variation (%)
1 - Soutien aux entreprises	1 478	1 416,2	– 4,19	1 478	1 416,2	– 4,19
2 - Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle	284,2	313,8	+ 10,41	274,6	309,9	+ 12,88
3 - Pilotage des politiques outre-mer	2,1	3,8	+ 80,95	2,1	3,8	68,39
4 - Financement de l'économie	24,3	24,3	-	23	21,8	– 5,07
Programme 138 - Emploi outre-mer	1 788,7	1 758,1	– 1,71 %	1 777,7	1 751,5	– 1,48

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

A. LA BAISSÉ DES CRÉDITS INSCRITS AU TITRE DE LA COMPENSATION DES EXONÉRATIONS DE COTISATIONS SOCIALES PATRONALES, CONSÉQUENCE D'UNE MESURE DE PÉRIMÈTRE

1. Un dispositif d'allègement du coût du travail spécifique aux territoires ultramarins, pour renforcer la compétitivité des entreprises ultramarines et encourager la création d'emplois pérennes

L'action 1 *Soutien aux entreprises* porterait 80,6 % des crédits du programme *Emploi outre-mer*, soit en PLF 2023 1 416,2 millions d'euros en AE et en CP. Ces crédits financent le dispositif de compensation d'exonération des cotisations patronales, qui est un élément fondamental de la politique de l'État en faveur de l'économie des territoires ultramarins.

Présentation du dispositif dit LODEOM

« Le dispositif des exonérations de cotisations de sécurité sociale spécifique aux outre-mer, tel qu'il résulte des dispositions des articles L. 752-3-1, L. 752-3-2 et L. 752-3-3 du code de la sécurité sociale en ce qui concerne les entreprises implantées outre-mer et des articles L. 756-4 et L. 756-5 de ce même code pour les travailleurs indépendants ultramarins, s'inscrit dans le cadre des politiques publiques menées par l'État en vue de réduire les handicaps structurels des départements et collectivités d'outre-mer et d'améliorer la compétitivité de leurs entreprises, tout en encourageant la création d'emplois pérennes par une réduction du coût du travail.

« Ces exonérations sont compensées par l'État, conformément aux dispositions de l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale, au moyen des crédits inscrits au programme 138 *Emploi outre-mer* de la mission *Outre-mer*. Au cours de ces dernières années, ces exonérations ont fait l'objet d'une démarche de rationalisation visant à les rendre plus efficaces. (...)

« À ce titre, les exonérations applicables en outre-mer bénéficient d'une assiette élargie, à l'instar du dispositif de droit commun, avec la prise en compte de la contribution au fonds national d'aide au logement (FNAL), de la contribution sociale autonomie (CSA) et d'une partie des cotisations accidents de travail-maladies professionnelles (AT-MP). Les cotisations patronales d'assurance chômage et de retraite complémentaire [association générale des institutions de retraite complémentaire des cadres – association pour le régime de retraite des salariés (AGIRC – ARRCO)] ont également été intégrées à l'assiette des exonérations. »

Source : projet de loi de finances pour 2023, annexe budgétaire Outre-mer.

2. Des montants inscrits en PLF 2023 à lire au regard de la mesure de périmètre au profit de la sécurité sociale

Les crédits inscrits à l'action 1 sur le PLF 2023 sont à étudier au regard de la mesure de périmètre qui transfère, à la sécurité sociale, le financement des dépenses relevant du « bandeau maladie », soit 265 millions d'euros, mesure qui serait « destinée à simplifier les relations financières entre l'État et la sécurité

sociale »⁽¹⁾. Après application de la mesure de périmètre, les crédits sont en recul de 61,8 millions d'euros. À périmètre constant, les crédits inscrits au titre de la compensation des exonérations de cotisations sociales patronales seraient en hausse de 203 millions d'euros.

3. Un dispositif imparfait ?

Les rapporteurs spéciaux saluent ce dispositif qui diminue le coût de l'emploi et qui concourt à la compétitivité des entreprises ultramarines et à l'emploi. La situation de l'emploi dans les territoires ultramarins exige en effet des moyens à la hauteur des enjeux.

Toutefois, les rapporteurs spéciaux souhaitent ici attirer l'attention sur le problème récurrent des prévisions prises en compte pour établir les besoins de financement et la nécessité d'évaluer le dispositif.

a. Comment améliorer la fiabilité des prévisions de l'ACOSS ?

Le besoin de crédits correspondant à ces exonérations de cotisations est évalué à partir de données transmises par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), dont les prévisions ont un caractère essentiel.

Les écarts entre prévision et exécution se sont multipliés au cours des exercices budgétaires passés, illustrant la difficile fiabilisation des projections. À titre d'illustration, en 2021, la poursuite de la prise en charge par l'État, selon les situations propres aux territoires ultramarins, de l'indemnisation du chômage partiel, s'est mécaniquement traduite, comme en 2020, par une très nette sous-consommation des crédits et des annulations en loi de finances rectificative. Seuls 88,58 % des AE et 88,24 % des CP de l'action 1 *Soutien aux entreprises* ont été consommés.

En revanche, en 2022, d'après la DGOM, « la prévision de dépenses sur le programme 138 excède de 204 millions d'euros l'enveloppe des crédits prévus en LFI 2022. En effet, la LFI a été élaborée sur la base des prévisions de l'ACOSS alors disponibles, pour l'année 2022. Les prévisions de l'ACOSS actualisées depuis mettent en évidence une forte hausse, qui n'a pu être anticipée. »⁽²⁾

D'après la DGOM, « comme convenu avec la direction du budget, les éventuels dépassements ou reliquats concernant les exonérations de cotisations sociales sont gérés de façon à ne pas impacter le reste du programme 138, voire de la mission *Outre-mer*. Ainsi, en cas de marge sur la ligne, elle fait l'objet d'une annulation en loi de finances rectificative de fin de gestion, comme cela a été mis en œuvre en 2020 et 2021. Au contraire, en cas de dépassement de la ligne, elle fait l'objet d'une ouverture de crédits en LFR de fin de gestion, comme cela sera le cas cette année. »⁽³⁾

(1) Dossier de presse du projet de loi de finances pour 2023.

(2) Questionnaire budgétaire.

(3) Questionnaire budgétaire.

Les rapporteurs spéciaux, en cas de non-consommation intégrale des crédits de l'action 1, trouveraient plus judicieux de reporter ces crédits sur les autres dispositifs de la mission *Outre-mer*.

Le caractère récurrent des écarts entre les prévisions de l'ACOSS et le montant définitif de la compensation annuelle est, pour la Cour des comptes, source de difficultés. Elle exprime de manière continue depuis plus de dix ans, dans ses notes d'exécution budgétaire annuelle relatives à la mission *Outre-mer*, des recommandations portant sur l'amélioration des outils de prévisions pour réduire les incertitudes sur le coût des exonérations de cotisations patronales :

Difficultés soulevées par la Cour des comptes

« La Cour souligne notamment que :

« – les déterminants de l'évolution des dépenses sur les exonérations spécifiques aux outre-mer sont mal connus du responsable de programme (RPROG), qui reste tributaire des données fournies par l'ACOSS ;

« – cette situation contrarie le principe d'annualité budgétaire et pèse sur la capacité du RPROG à mener sans risque budgétaire et social les autres actions relevant de la mission *Outre-mer*, ainsi que sur la maîtrise des risques par le ministère chargé des outre-mer. »

Source : DGOM, réponse au questionnaire budgétaire.

Interrogée par les rapporteurs spéciaux sur les réponses mises en œuvre ou envisagées, la DGOM a expliqué que pour répondre à la recommandation de la Cour des comptes, une « réunion méthodologique (...) pilotée par le ministère de la santé et de la solidarité a permis de mieux comprendre l'ampleur du travail mené par l'ACOSS et sa finalité.

En effet, (...) les prévisions ont avant tout un objectif de court terme. L'ACOSS estime que plus on s'éloigne de l'exercice budgétaire en cours, plus ces prévisions sont perfectibles. C'est notamment le cas pour la direction du budget qui utilise les prévisions de l'ACOSS pour déterminer le montant qui sera inscrit dans le projet de loi de finances de l'année suivante.

Par ailleurs, alors que le ministère chargé des outre-mer souhaitait la mise en place d'une prévision centrée sur les entreprises ultramarines, l'ACOSS a indiqué que la taille de cet échantillon ne permettrait, en aucun cas, de fiabiliser la prévision, mais augmenterait le risque d'erreur.

L'ACOSS estime que le périmètre France entière permet de limiter les risques d'erreur de la projection statistique. »⁽¹⁾

(1) Questionnaire budgétaire.

b. Quel impact sur les économies ultramarines ?

Le dispositif a été réformé par la loi de finances de la sécurité sociale (LFSS) pour 2019 avec pour principal objectif de remédier à la suppression du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) à compter du 1^{er} janvier 2019 pour l'ensemble des départements et collectivités d'outre-mer, à l'exception de Mayotte, par un renforcement des exonérations et allègements des cotisations patronales.

Conformément à l'article 246 de la LFI pour 2019, une évaluation des « résultats concrets » et de « l'effectivité réelle » des exonérations de charges patronales a été menée en 2020. Les conclusions de cette étude mettent en avant les éléments suivants :

Résultats de l'évaluation de la réforme portée par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019

– Les facteurs d'imprécision relatifs aux secteurs ou activités éligibles, ainsi que les difficultés techniques d'adaptation des outils logiciels, tant du côté des Caisses générales de sécurité sociale (CGSS) que des opérateurs de paie, ont dans un premier temps altéré, pour les chefs d'entreprise, la lisibilité des grands principes de la réforme ainsi que la capacité à en estimer, dès 2020, les premiers effets sur le plan de la gestion. En outre, du fait de la complexité des opérations de régularisation, la situation n'a pas été stabilisée avant fin 2019, voire début 2020, au moment même où l'environnement économique se voyait durablement impacté par la crise sanitaire, contexte rendant encore plus complexe une première appréciation de ses effets.

– L'appréciation des gains éventuels par rapport à la situation qui prévalait antérieurement doit pouvoir se faire dans un contexte stable du point de vue de l'activité, **ce qui n'est évidemment pas le cas dans de nombreux secteurs impactés par la crise sanitaire survenue depuis le début 2020**. En effet, la première période de confinement, au printemps 2020, s'est traduite par un recul de 30 % à 35 % de l'activité dans les DROM. La persistance de la crise sanitaire tout au long de l'année 2020 a, en outre, amené les opérateurs économiques à se préoccuper prioritairement de la mobilisation des diverses aides d'urgence mises à disposition par l'État à destination des entreprises (exonérations et reports de charges fiscales et sociales, prêts garantis par l'État (PGE), fonds de solidarité aux entreprises et activité partielle), au détriment du recours aux exonérations LODEOM.

– L'appréciation du gain éventuel par les entreprises doit également reposer sur une approche globale des charges (fiscales et sociales) dont elles doivent s'acquitter. En effet, le précédent système applicable dans les outre-mer intégrait le CICE qui relevait de dispositions fiscales.

Source : DGOM, réponse au questionnaire budgétaire.

La DGOM signale aux rapporteurs spéciaux que « la période à laquelle ce travail d'évaluation a été établi (exercice 2020) n'a pas permis à l'évaluateur de disposer de données sur une période suffisante pour isoler les effets propres des exonérations et quantifier le lien entre le dispositif et l'évolution de l'emploi. »

C'est la raison pour laquelle **les rapporteurs spéciaux appellent à l'organisation d'une nouvelle évaluation pour mesurer le soutien à l'économie des territoires.**

Les rapporteurs spéciaux souhaitent également que cette évaluation interroge aussi la qualité du dispositif en termes d'accès à l'emploi pour les résidents ultramarins.

B. L'ACTION 2 AIDE À L'INSERTION ET À LA QUALIFICATION PROFESSIONNELLE ET LES MOYENS SUPPLÉMENTAIRES POUR LE SMA, DANS LE CADRE DU PLAN SMA 2025

Les crédits de l'action 2 seraient en progression de 10,41 % en AE (313,8 millions d'euros) et de 12,88 % en CP (309,9 millions d'euros).

Sont financés par cette action le dispositif du service militaire adapté (SMA), la subvention pour charge de service public de l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM), de même que des actions de formation en mobilité au profit des ressortissants des départements et collectivités d'outre-mer : le passeport pour la mobilité de la formation professionnelle et les dispositifs de formation des cadres, tels « Cadres de Mayotte », « Cadres pour Wallis-et-Futuna » et « Cadres Avenir Nouvelle-Calédonie ».

La subvention versée à l'Institut de formation aux carrières administratives, sanitaires et sociales (IFCASS) relève également de cette action.

1. La poursuite du développement du plan SMA 2025

Le service militaire adapté (SMA) est un dispositif militaire d'insertion socioprofessionnelle destiné aux jeunes volontaires de 18 à 25 ans les plus éloignés de l'emploi au sein des outre-mer. Près de 5 000 volontaires sont accueillis chaque année.

Le PLF 2023 prévoit des moyens supplémentaires pour le SMA en 2023 soit, d'après la DGOM, 9,9 millions d'euros de mesures nouvelles dont 1,7 million de fonds de concours ⁽¹⁾, dans le prolongement de l'expérimentation SMA 2025+ conduite en 2022 à Mayotte. Le projet SMA 2025+, dont l'ambition est de renforcer l'actuel plan SMA 2025 en prolongeant son action tout en s'ouvrant à d'autres publics également en difficulté, devrait être étendu dans la plupart de ses aspects à l'ensemble des unités de manière progressive à partir de 2023.

Pour ce qui concerne l'axe 1 Renforcement des compétences professionnelles, la DGOM rappelle aux rapporteurs spéciaux que « le SMA avait dû pour une large part renoncer aux formations diplômantes dans le cadre du [précédent programme appelé] SMA 6000, du fait du raccourcissement de la durée

(1) Questionnaire budgétaire.

de formation. La nouvelle orientation vise à délivrer en priorité des qualifications ou certificats professionnels, jugés plus adaptés au public des volontaires et développant plus immédiatement l’employabilité des stagiaires que les diplômes de l’éducation nationale. Ces qualifications apportent aux stagiaires un acquis durable, valorisable tout au long de leur vie professionnelle, au-delà de la première insertion suivie par le SMA. »

Les rapporteurs spéciaux saluent cette évolution tout en rappelant l’importance de concentrer également des moyens en amont, pour les élèves plus jeunes, pour éviter les situations de décrochage scolaire.

SMA 2025+ - ÉTAT DES RÉALISATIONS

1	Renforcement des compétences professionnelles	<i>Mise en place progressive à compter de 2023 dans les autres régiments*</i>
2	Améliorer l’apprentissage des compétences de base	<i>Mise en place progressive à compter de 2023</i>
3	Accueil d’un public mineur de 16 à 18 ans	<i>Réalisé.</i>
4	Accueil des parents isolés	<i>Mise en place progressive à compter de 2023</i>
5	Permis de conduire pour tous	<i>Mise en place en 2022 dans tous les régiments</i>
6	Formation de chefs d’équipe (manager de demain)	<i>Réalisé.</i>
7	Accueil de formateurs issus de grandes écoles puis dans le cadre du SNU	<i>Mise en place progressive à compter de 2023</i>
8	Accueillir davantage de volontaires	<i>En cours d’étude post 2023</i>
9	Relocalisation du centre de formation du SMA (CFSMA)	<i>En cours d’étude post 2023.</i>

**après son expérimentation à Mayotte en 2022.*

Source : questionnaire budgétaire.

Les perspectives pluriannuelles de 2023 à 2027, d’après la DGOM, seraient, dans « une ambition « Horizon 2030 » (...) d’étendre l’ensemble des projets mis en œuvre à Mayotte aux autres territoires ultramarins à l’aune des premiers enseignements et des prospections réalisées. Cela se traduit par 94 millions d’euros de mesures nouvelles dont 13,5 millions d’euros issus des fonds de concours (FDC) de 2023 à 2027. Seuls les projets 8 (accueillir davantage de volontaires) et 9 (relocalisation du CFSMA) font pour le moment l’objet d’études complémentaires repoussant leur lancement. » ⁽¹⁾

Les rapporteurs spéciaux s’interrogent sur la pertinence des paramètres utilisés pour l’indicateur de performance portant sur le taux d’insertion des volontaires du SMA en fin de contrat présenté ci-dessous. Ils relèvent une contradiction entre l’objectif d’une insertion durable dans l’emploi pour les jeunes et la prise en compte, pour cet indicateur, d’expériences professionnelles de durées insuffisantes pour une ouverture des droits à l’assurance chômage.

(1) Questionnaire budgétaire.

**TAUX D'INSERTION DES VOLONTAIRES DU SERVICE MILITAIRE ADAPTÉ
EN FIN DE CONTRAT**

(en pourcentage)

2020 Réalisation	2021 Réalisation	2022 Cible PAP 2021	2023 Cible	2024 Cible	2025 Cible
76	81,7	81	82,5	83	84

Source : projet annuel de performances.

Les rapporteurs spéciaux rappellent que les emplois du SMA sont les seuls emplois rémunérés par le programme : il s'agit des personnels techniques, des militaires (hors gendarmes), des personnels administratifs et des volontaires du SMA.

2. Les actions de LADOM pour la qualification et l'insertion dans l'emploi

L'agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM), seul opérateur de la mission, finance des dispositifs en faveur de la qualification professionnelle des résidents ultra-marins et de leur mobilité territoriale. Sont inscrits à ce titre en PLF 2023 une subvention pour charge de service public (inscrite sur le programme *Emploi outre-mer*) et des crédits d'intervention (portés par les deux programmes de la mission *Outre-mer*).

Les crédits de LADOM pour la formation professionnelle en mobilité seraient en légère baisse en 2023, soit 23,5 millions d'euros en AE et 18,3 millions d'euros en CP (contre 23,7 millions d'euros et 18,5 millions d'euros en LFI 2022). La subvention pour charges de service public serait inchangée, à 7,5 millions d'euros.

L'Agence de l'outre-mer pour la mobilité

L'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM) est, depuis le 1^{er} janvier 2016, un établissement public administratif (EPA), en vertu des articles 4 et 6 de la loi n° 2015-1268 du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit des outre-mer. L'évolution statutaire de LADOM a visé, d'une part, à sécuriser et rationaliser ses missions, tant sur le plan financier que sur le plan juridique et, d'autre part, à assurer la bonne adéquation entre les politiques publiques de l'État en matière de formation professionnelle en mobilité et d'insertion durable dans l'emploi et celles conduites par les autres intervenants.

Conformément au décret n° 2015-1925 du 30 décembre 2015 portant statut de l'établissement public administratif, l'Agence est placée sous la tutelle conjointe du ministère chargé des outre-mer et du ministère chargé du budget. Elle bénéficie également du soutien financier de l'Union européenne via le Fonds social européen (FSE) et des collectivités territoriales, au travers de conventions bilatérales de financement.

LADOM a son siège dans les locaux du ministère chargé des outre-mer. Dans un souci de réactivité et de proximité géographique avec son public et ses partenaires, elle dispose d'implantations en France métropolitaine (le siège et 11 antennes) et en outre-mer (8 antennes)

Source : LADOM – réponse au questionnaire budgétaire.

a. Les débuts de la mise en œuvre concrète de l'accord-cadre avec Pôle Emploi

LADOM a signé avec Pôle emploi en septembre 2021 un accord-cadre, première traduction des travaux conduits en vue d'un rapprochement des deux opérateurs portant principalement sur le transfert à Pôle emploi de l'achat de formations. Cet accord répond à une recommandation formulée par la Cour des comptes en 2019 ⁽¹⁾.

Les rapporteurs spéciaux approuvent cette stratégie de rapprochement de LADOM avec Pôle emploi, la complémentarité des activités des deux opérateurs ne pouvant être que bénéfique en termes de lisibilité et de fluidité dans l'administration des aides, et susceptible d'apporter une performance améliorée au profit du développement économique et social de l'ensemble des collectivités d'outre-mer.

Ils appellent à une grande vigilance au regard de la réforme annoncée qui transformerait Pôle emploi en « France travail » en 2023, réforme qui ne doit en aucun cas vider cet accord de sa substance.

L'accord-cadre prévoit une période de transition jusqu'au 31 décembre 2023, période durant laquelle les deux opérateurs bénéficient d'une prescription partagée des formations. Les axes de coopérations sont présentés ci-après :

Axes de coopération (article 1^{er} de l'accord-cadre)

- Faciliter l'accès à une offre de formation professionnelle présentielle, en mobilité, adaptée aux besoins des entreprises et des demandeurs d'emploi ultramarins et complémentaire à celle existante dans leurs territoires.
- Sécuriser les parcours de mobilité professionnelle et géographique des bénéficiaires en mettant en place des processus fluides, lisibles et compréhensibles par tous.
- Faciliter l'insertion professionnelle des personnes au terme de leur formation, en favorisant le retour dans la région d'origine pour celles qui le souhaitent.

Source : DGOM – réponse au questionnaire budgétaire.

Les modalités de la mise en œuvre de l'accord-cadre sont présentées ci-après.

(1) Cour des comptes, référentiel relatif à la situation et aux perspectives de l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité, janvier 2019.

Présentation de l'accord-cadre et de sa mise en œuvre

L'accord-cadre organise plus particulièrement le transfert de la prescription des formations en mobilité à Pôle emploi, ainsi que transfert de l'achat de formation et du paiement de la rémunération publique des stagiaires jusqu'ici gérés par LADOM dans le cadre de la « Mesure Formation Emploi » (MFE) à Pôle emploi. Le transfert de ces compétences s'inscrit par ailleurs en conformité avec les dispositions de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 en matière de conseil en évolution professionnelle.

Ce transfert fait l'objet d'une période transitoire, jusqu'au 31 décembre 2023, pendant laquelle les conseillers en insertion professionnelle de LADOM pourront continuer à prescrire les formations en mobilité sur les achats de formation de Pôle emploi. Pour cela, pendant la durée de la période transitoire, LADOM s'est vu accorder l'accès à l'outil OUIFORM – outil du patrimoine commun piloté par la DGEFP – permettant aux CIP d'opérer les prescriptions. Au 1^{er} janvier 2024, l'intégralité des prescriptions sera effectuée par Pôle emploi en sa qualité d'opérateur du conseil en évolution professionnelle. LADOM se recentrera alors sur l'accompagnement des mobilités.

Source : LADOM.

D'après la DGOM, l'accord-cadre national « est décliné opérationnellement dans les cinq départements et régions d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte, La Réunion), dans les collectivités de Saint-Martin et Saint-Barthélemy et dans toutes les régions de France hexagonale, y compris celles qui ne portent pas de marchés de formation de Pôle emploi. Il s'applique également aux résidents des autres collectivités d'outre-mer en situation de mobilité de formation professionnelle dans l'hexagone : Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis-et-Futuna. » ⁽¹⁾

Ce partenariat devrait se traduire à partir en 2023 par un transfert de 2,2 millions d'euros depuis LADOM en faveur de Pôle emploi.

Rapprochement LADOM-Pôle emploi- élément budgétaires

LADOM, dans son budget 2022, avait prévu de transférer à Pôle Emploi, au titre du programme 138 *Emploi outre-mer*, 11 millions d'euros, dont 8,8 millions d'euros de cofinancements issus du Fonds social européen (FSE). Or, il est apparu que le transfert de la compétence d'achats de formations et de rémunérations des stagiaires à Pôle Emploi ne permet plus à LADOM de prétendre à un financement en provenance du FSE sur l'assiette des dépenses concernées. En conséquence, LADOM a transféré à Pôle emploi la seule différence entre le transfert initialement prévu et les cofinancements non perçus du FSE, soit un montant s'élevant à 2,2 millions d'euros.

Pour la période 2022-2023, LADOM ne dépense plus directement et annuellement 2,2 millions d'euros, mais les transfère à Pôle emploi. Par ailleurs, LADOM ne dispose plus des 8,8 millions d'euros précédemment obtenus via le FSE et n'engage ainsi plus les dépenses correspondantes.

Source : DGOM-réponse au questionnaire budgétaire.

(1) Source : questionnaire budgétaire.

b. La poursuite de la mise en œuvre d'un plan de relance de l'activité

Les rapporteurs spéciaux encouragent par ailleurs la démarche de LADOM d'avoir lancé un plan de relance de l'activité pour les années 2022 à 2023, en réaction à la baisse des activités d'aide à la formation. La crise sanitaire liée à la Covid-19 a provoqué une baisse historique des mobilités géographiques et s'est traduite par une baisse des activités d'aide à la formation. À titre d'exemple, 2 518 aides au titre du passeport pour la mobilité de la formation professionnelle (PMFP) ont été comptabilisées en 2021, contre 1 673 en 2020 et 3 148 pour l'année 2019.

D'après les informations fournies par LADOM aux rapporteurs spéciaux, les actions de mobilité sont en net recul par rapport à l'année 2019, soit avant la crise sanitaire. La tendance pour 2022 serait même celle d'une baisse du nombre de bénéficiaires par rapport à 2021. D'après LADOM, « s'agissant des actions de formations, le niveau d'activité confirme la tendance constatée depuis 2015 d'une baisse de la mobilité. À cet état de fait, le nouveau partenariat avec Pôle emploi a connu une mise en place longue et difficile ayant pour conséquence un début d'année avec très peu d'activité. Compte tenu de ces éléments, LADOM a souhaité prendre les mesures nécessaires afin de relancer l'activité de l'Agence pour les années 2022 à 2024. » ⁽¹⁾

Le plan de relance de l'activité s'articule autour des axes stratégiques suivants :

(1) Réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux.

LADOM-plan de relance de l'activité

Augmenter l'attractivité et l'efficacité de l'offre de services

Compte tenu du contexte post-crise sanitaire et du partenariat renforcé avec Pôle emploi ⁽¹⁾, la relance n'est pas uniquement focalisée sur une logique quantitative. L'enjeu pour LADOM est en effet de faire autant et mieux, de faire différemment, de créer de la valeur par rapport à ce qu'elle fait aujourd'hui. Les actions ci-après convergent toutes vers cet objectif qualitatif.

Action 1 : Alternance ;

Action 2 : Innovations et expérimentations ;

Action 3 : Concourir à l'adaptation des aides spécifiques à la mobilité.

Sécuriser l'accès au logement pour les bénéficiaires du PMFP

Les unités territoriales de LADOM implantées dans l'Hexagone effectuent un travail important afin de trouver des solutions de logement pour les stagiaires en mobilité. Le sujet est d'autant plus déterminant depuis le 1^{er} janvier 2022, date à laquelle a pris fin le marché d'achat de formations (MFE) ⁽²⁾ par lequel LADOM confiait plusieurs lots à l'Agence pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), avec son parc d'hébergements des stagiaires.

Action 4 : Cadre réglementaire et dispositions complémentaires pour le logement ;

Action 5 : Développement des partenariats en matière de logement.

Renforcer les partenariats en outre-mer et en hexagone

Le renforcement des partenariats doit permettre à LADOM de gagner en visibilité dans les territoires, de mieux articuler son intervention en lien avec les acteurs de la formation professionnelle et de faciliter le repérage des candidats en vue de la mobilisation des dispositifs de mobilité.

Fiche action 6 : Partenaires outre-mer ;

Fiche action 7 : Partenariats avec les conseils régionaux de France hexagonale.

Source : DGOM.

Les rapporteurs spéciaux partagent l'importance accordée à la qualité du service rendu. « L'enjeu de la relance pour LADOM n'est toutefois pas uniquement quantitatif. Il porte également sur la mise en œuvre d'une démarche qualité et sur la structuration d'une offre de service porteuse de valeur ajoutée au regard de l'environnement dans lequel s'inscrit l'Agence », indique la DGOM.

LADOM est actuellement dirigée par Mme Florence Svetecz, directrice générale par *intérim* depuis le printemps dernier.

(1) Un accord-cadre entre LADOM et Pôle Emploi a été signé le 14 septembre 2021 au titre de la période 2021-2023. Les deux opérateurs s'engagent ainsi à proposer des parcours d'accompagnement vers la formation et l'emploi plus fluides, réactifs et coordonnés. Désormais, les demandeurs d'emploi ultramarins pourront bénéficier de tous les marchés de formation proposés par Pôle emploi et bénéficieront des mêmes opportunités de formation que sur le reste du territoire national (dans le cadre d'un mécanisme de prescription partagé entre les deux opérateurs).

Cette coopération vise aussi à favoriser le retour des bénéficiaires dans leur région d'origine à l'issue de leur formation, en améliorant l'information qui leur est donnée sur le marché du travail et les offres d'emploi dans leur région d'origine.

(2) MFE : Marché formation-emploi.

Le prochain directeur (ce) général(e) « sera nommé par décret du Président de la République dans les toutes prochaines semaines » a fait savoir la DGOM ⁽¹⁾.

Pour les rapporteurs spéciaux, cette nomination présente un caractère urgent.

C. LA TRÈS FORTE HAUSSE DE L'ACTION 3 PILOTAGE DES POLITIQUES DES OUTRE-MER

Les crédits de l'action *Pilotage des politiques des outre-mer*, qui sont exclusivement des crédits de fonctionnement, connaîtraient une progression étonnante de 80,65 %, passant de 2,1 millions d'euros à 3,8 millions d'euros en AE et de 2,1 millions d'euros à 3,5 millions d'euros en CP.

Cette action porte la dotation de fonctionnement des services du ministère délégué chargé des outre-mer, du cabinet du ministre, de la DGOM et de la délégation interministérielle pour l'égalité des chances des Français d'outre-mer et la visibilité des outre-mer. Les crédits demandés, à la hausse, ont été calculés en tenant compte des crédits exécutés au cours des années passées.

L'examen des crédits du projet de loi de finances pour 2023 est l'occasion pour les rapporteurs spéciaux de présenter les conclusions récentes de la Cour des comptes sur l'activité de la délégation interministérielle pour l'égalité des chances des Français d'outre-mer et la visibilité des outre-mer entre 2019 et 2021, présentée dans des observations définitives rendues publiques en septembre 2022.

– La Cour relève que le budget d'intervention de la délégation (hors rémunérations), créée par le décret n° 2007-1062 du 5 juillet 2007, est passé d'environ 16 000 euros en 2019 à environ 52 000 euros en 2021 en raison du financement du développement d'outils numériques durant la crise sanitaire (plateformes Outremersolidaires et « HOM »). Ce budget est intégré dans le budget de la DGOM depuis 2021 afin de mettre un terme aux financements redondants et non concertés entre les deux entités.

– Les conclusions tirées par la Cour des comptes de l'évaluation de l'activité de la délégation interministérielle entre 2019 et 2021 sont particulièrement sévères. « Plus de quinze ans après sa création, son bilan peine à justifier son existence tant sont grands les écarts entre ses missions, ses moyens et ses résultats. Structure interministérielle sans fonction de coordination, sans périmètre précis d'intervention ni capacité d'appui à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques en faveur des outre-mer, négligée par les autres administrations et tenue à l'écart par son propre ministère de rattachement, la délégation interministérielle pour l'égalité des chances des Français d'outre-mer et la visibilité des outre-mer ne s'est pas non plus imposée comme une référence au sein des acteurs publics et privés intervenant au profit des personnes originaires d'outre-mer et présentes temporairement en métropole. »

(1) Source : questionnaire budgétaire.

La Cour évoque même à quel point cette délégation « apparaît aujourd’hui comme un facteur de risques en raison de l’écart entre sa fonction symbolique et son action effective », risques présentés dans le tableau ci-dessous.

Cour des comptes – Extraits des observations définitives sur la délégation interministérielle pour l’égalité des chances des Français d’outre-mer et la visibilité des outre-mer pour les exercices 2019-2021

« Ces risques portent notamment sur :

« – l’absence de public cible, l’étendue des missions et le caractère hétéroclite des objectifs assignés, qui complexifie la formalisation des projets et l’évaluation de la délégation, voire de son responsable. Cette situation introduit un relâchement managérial, une impossibilité de porter un jugement sur l’action publique et accroît le risque d’inexécution ;

« – l’absence de capacité de coordination interministérielle, qui conduit à dénaturer cette fonction, en la coupant des impératifs de mise en œuvre de l’action publique ;

« – l’effet d’image d’une structure suradministrée pour des budgets faibles au regard de réalisations limitées, au prix d’une gestion pas toujours rigoureuse, qui emporte un fort risque d’image ou de réputation pour le ministère de l’outre-mer et pour l’action de l’État dans ce domaine.

« Dans ces conditions, la Cour **invite fermement les autorités responsables de la délégation à s’interroger sur son maintien et à considérer la réattribution de ses compétences**, en fonction de leur nature, aux organismes existants relevant déjà de l’autorité du ministre des outre-mer (cabinet du ministre, DGOM, Ladom) afin de mieux garantir les actions visant à améliorer l’égalité des ressortissants originaires des outre-mer et à renforcer la solidarité avec ceux-ci. »

Source : observations définitives de la Cour des comptes sur la délégation interministérielle pour l’égalité des chances des Français d’outre-mer et la visibilité des outre-mer.

Interrogée par les rapporteurs spéciaux, la DGOM a présenté le commentaire suivant.

La réponse de la DGOM aux observations de la Cour des comptes

« La Cour des comptes (...) conclut [de son contrôle portant sur la période 2019-2021] que, cantonnée à une fonction symbolique, la délégation interministérielle pour l’égalité des chances des Français d’outre-mer et la visibilité des outre-mer doit évoluer ou être supprimée. Sur cette base, le ministre délégué auprès du ministre de l’Intérieur et des outre-mer, chargé des outre-mer a décidé de supprimer la délégation tout en maintenant la fonction de délégué interministériel à l’égalité des chances des Français des Outre-mer et à la visibilité.

En pratique, le président du conseil d’administration de LADOM, qui doit être élu prochainement, exercera également la fonction de délégué interministériel. »

Source : DGOM – réponse au questionnaire budgétaire.

La délégation interministérielle estime quant à elle que « le rapport de la Cour des comptes doit aider à une meilleure prise en compte des enjeux autour de l’insertion et de la qualification des jeunes originaires des outre-mer dans leur bassin. »⁽¹⁾

(1) Réponse au questionnaire budgétaire.

D. LA STABILITÉ DE L'ACTION 4 FINANCEMENT DE L'ÉCONOMIE ET L'ACTUALITÉ DU SUJET DE L'AIDE AU FRET

Les AE de l'action 4 *Financement de l'économie* seraient reconduites à l'identique en 2023, pour un montant 24,3 millions d'euros, tandis que les CP de l'action seraient en recul de 5,07 %, à seulement 21,8 millions d'euros, **ce que les rapporteurs spéciaux déplorent.**

Cette action finance principalement des mesures de soutien aux entreprises et associations ultramarines (prêt de développement outre-mer, subventions d'investissement, soutien au microcrédit outre-mer) mais également une aide au fret qui s'élèverait en 2023 à 8,3 millions d'euros en AE (montant inchangé par rapport à la LFI 2022) et 5,85 millions en CP (contre 7 millions d'euros en LFI 2022).

L'aide au fret est un dispositif mis en place par l'article 24 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer, qui s'applique aux entreprises des cinq départements et régions d'outre-mer, à Saint-Barthélémy, à Saint-Martin, Saint-Pierre-et Miquelon et à Wallis-et-Futuna. Il a été modifié en 2017 afin d'y rendre éligible les importations en provenance des pays tiers et autres territoires ultramarins, les exportations vers ces derniers et le transport de déchets, pour une meilleure inscription des territoires ultramarins dans leur environnement économique régional.

Cette aide s'articule avec le dispositif européen du FEDER.

La détermination de l'éligibilité à l'aide au fret et l'instruction des demandes

« Depuis la réforme de 2017, une commission consultative associant les services de l'État et ceux de la collectivité territoriale et des chambres consulaires se réunit au moins une fois par an. Présidée par le représentant de l'État, cette commission est chargée de proposer, pour une durée triennale et à compter du 1^{er} janvier 2018, les conditions d'éligibilité des entreprises à l'aide au fret.

« Cette commission, qui associe les collectivités en charge de la gestion de l'aide européenne au fret (issue du FEDER), doit rechercher une convergence des conditions d'éligibilité avec l'aide nationale. De plus, lorsque la demande de subvention porte à la fois sur l'aide de l'État et celle du FEDER, le préfet peut déléguer à la collectivité territoriale l'instruction des demandes d'aide. Cette instruction s'effectue alors de manière globale, selon les modalités de traitement mises en place pour ce subventionnement FEDER. L'objectif est de rationaliser l'instruction de l'aide au fret, en mutualisant l'instruction du volet État et du volet européen. »

Source : DGOM- réponse au questionnaire budgétaire.

Les résultats d'une évaluation menée en 2021 ont été communiqués aux rapporteurs spéciaux. Les principaux constats posés par l'évaluation sont présentés ci-dessous.

Résultats de l'évaluation du dispositif de l'aide au fret

« Un déficit d'articulation entre le volet État et le volet FEDER, qui ne permet pas de répondre à tous les besoins :

« Les conditions d'éligibilité définies par les autorités de gestion du FEDER n'entrent pas en contradiction manifeste avec les objectifs fixés nationalement et s'appuient sur des objectifs stratégiques conformes aux besoins des territoires. Par ailleurs, lorsque des conditions d'éligibilité spécifiques ont été fixées sur le champ de l'aide État par les services déconcentrés, celles-ci sont pleinement cohérentes tant avec le volet FEDER qu'avec les objectifs nationaux du dispositif.

« Toutefois, si la possibilité pour les services déconcentrés de l'État de déléguer aux autorités de gestion FEDER les demandes d'aide au fret est prévue et encouragée à l'échelle nationale, elle induit un adossement dans les faits des critères d'éligibilité de l'aide nationale sur ceux de l'aide européenne.

« Un dispositif complexe, que les services déconcentrés de l'État et les autorités de gestion FEDER ont tenté de rationaliser :

« Dans la plupart des régions ultrapériphériques (RUP), les services de l'État et les autorités de gestion FEDER ont cherché à rationaliser le dispositif d'aide au fret, en mutualisant l'instruction du volet État et du volet européen.

« Cette organisation présente des avantages : elle permet d'éviter un phénomène de « double instruction » qui allongerait le délai de traitement des demandes de subvention, et permet aux services déconcentrés de l'État de capitaliser sur l'expertise des services instructeurs FEDER en matière de contrôle du service fait.

« Pour autant, elle présente aussi l'inconvénient que les services déconcentrés de l'État interviennent *a minima* et sont dépendants du rythme de traitement des dossiers par les services instructeurs FEDER pour engager et mandater les crédits de l'État.

« Un dispositif dont l'impact bénéfique pour les entreprises est salué, mais qui pourrait encore davantage contribuer à accroître la compétitivité ou à réduire les prix des productions locales :

« Les résultats de l'évaluation suggèrent que la mise en œuvre du dispositif d'aide au fret répond à un besoin vital des entreprises bénéficiaires. À cet égard, parce qu'il leur permet de préserver leurs marges et, dans une moindre mesure, d'équilibrer leur trésorerie ou d'augmenter leurs capacités d'investissement, le dispositif contribue à la résilience du tissu productif. Pour autant, en raison des contraintes liées à son mode de gestion, la perception de l'aide au fret peine à être intégrée dans la stratégie de long terme des entreprises, et, par conséquent, plusieurs objectifs fixés nationalement sont, en l'état, difficilement atteignables. Ainsi, son effet levier reste limité en matière de réduction des prix pratiqués, d'augmentation des échanges régionaux, d'accroissement des capacités de projection à l'export ou de développement de filières de traitement des déchets.

« Enfin, l'utilité du dispositif doit également être nuancée au regard de la typologie des entreprises qui en bénéficient. En effet, l'aide au fret peine à s'ouvrir à de nouveaux bénéficiaires, mais aussi au secteur de l'artisanat et, plus globalement, aux TPE, et reste essentiellement captée par des moyennes entreprises et par l'industrie manufacturière.

Source : DGOM – réponse au questionnaire budgétaire.

Parmi les évolutions suggérées par la DGOM, « il serait possible que les services de l'État édictent localement des critères spécifiques et distincts des critères d'éligibilité des collectivités régionales pour le volet national de l'aide au fret. Il s'agit d'une possibilité prévue par le décret d'application de la loi de 2017.

Toutefois, des capacités d'instruction supplémentaires devraient alors être prévues en préfecture et les montants d'aides nationales, répartis dans chaque territoire, ne justifieraient sans doute pas une mobilisation spécifique des services de l'État sur ce type d'aide.

Il peut donc être recommandé en premier lieu de soutenir les initiatives des collectivités régionales en faveur d'une simplification et d'une accélération des versements au profit des entreprises. De telles initiatives permettront aussi de faciliter la consommation des crédits budgétaires de l'État. À titre d'exemple, [la] collectivité régionale [de La Réunion] a décidé d'introduire des déclarations simplifiées pour les très petites entreprises. »

Initiatives des collectivités ultramarines pour une simplification du dispositif de l'aide au fret

« Depuis 2020, les services instructeurs de la collectivité réunionnaise utilisent un système en coûts forfaitaires avec pour objectif de rendre l'instruction moins chronophage et de réduire les délais de paiement. Cette méthodologie de traitement des subventionnements « au forfait » permet de lever un certain nombre de freins liés au mode d'instruction de l'aide au fret et d'atteindre ainsi des entreprises de plus petite taille.

« Par ailleurs, s'agissant de l'aide européenne, la collectivité de Martinique accorde une bonification de 5 % aux TPE si elles interviennent dans le secteur de l'artisanat ou dans les secteurs identifiés comme stratégiques dans les programmes opérationnels [des fonds européens] (PO).

Source : DGOM – réponse au questionnaire budgétaire.

E. L'ABSENCE DE DÉCLINAISON SPÉCIFIQUE AUX OUTRE-MER DES AIDES DE CRISE ACTUELLES : L'EXEMPLE DU BOUCLIER ÉNERGÉTIQUE

Les rapporteurs spéciaux déplorent la non prise en compte des spécificités ultramarines dans la présentation des aides aux entreprises et au pouvoir d'achat qui ont été décidées par le Gouvernement pour faire face à la crise. La mission *Outre-mer* aurait dû être le support de dispositifs spécifiques.

Ils signalent la préoccupation des chefs d'entreprises ultramarins, relayée par la FEDOM dans le contexte de l'explosion des prix de l'énergie outre-mer.

Le décret n° 2022-967 du 1^{er} juillet 2022, modifié par le décret n° 2022-1250 du 23 septembre 2022, a mis en place une aide dont l'objectif est de compenser la hausse des coûts d'approvisionnement de gaz naturel et d'électricité des entreprises particulièrement affectées par les conséquences économiques et financières de la guerre en Ukraine.

Les conditions suivantes doivent pour cela être remplies :

– être une entreprise grande consommatrice d'énergie, c'est-à-dire avoir des achats de gaz ou d'électricité atteignant au moins 3 % de leur chiffre d'affaires 2021 ;

– avoir subi un doublement du prix du gaz ou de l'électricité sur la période éligible par rapport à une moyenne de prix sur l'année 2021 ;

– constater une baisse ou une perte d'excédent brut d'exploitation (EBE) qui sera désormais appréciée soit à la maille mensuelle, soit à la maille des trois mois de la période éligible, afin de donner davantage de flexibilité à l'entreprise.

Pour la FEDOM, « en l'état, ces critères d'attribution de cette aide ne répondent pas à la situation très préoccupante des entreprises ultramarines industrielles ou de service, dont les coûts d'achat de l'énergie peuvent pourtant représenter jusqu'à 15 % de leur chiffre d'affaires »

La demande relayée par la FEDOM de l'intégration des dépenses de gazole non routier (GNR) et de l'assouplissement du critère lié au doublement du prix de la facture

« Le Gazole Non Routier n'est pas intégré dans le périmètre de cette aide. Le GNR est pourtant très utilisé comme combustible par les industries ultramarines (les distilleries ; les industries de fabrication de produits agroalimentaires, dans certains cas de première nécessité) en lieu et place du gaz (qui lui est par ailleurs intégré au bénéfice de l'aide) qui est utilisé pour un même usage par une entreprise similaire située en métropole.

« Le critère du doublement du prix du gaz et/ou de l'électricité sur la période éligible par rapport à une moyenne de prix sur l'année 2021 est mal calibré et ne permet pas d'intégrer les entreprises pourtant très énergivores (dont les coûts d'achat de l'électricité peuvent présenter jusqu'à 15 % du chiffre d'affaires de certaines entreprises, par exemple dans le secteur de l'eau) et qui subissent des augmentations de leur facture énergétique à date, certes moindres que le doublement exigé, mais suffisamment conséquentes en termes d'impact sur le chiffre d'affaires (jusqu'à 15 %) et sur la marge (jusqu'à 400 % dans certains cas) pour mettre dangereusement en péril leur modèle économique. C'est notamment le cas des entreprises acteurs de l'eau de La Réunion. Il convient de préciser que ces mêmes entreprises, très consommatrices d'électricité, à la différence de celles situées dans l'hexagone, n'ont pas pu bénéficier dans les mêmes conditions du bouclier tarifaire à 4 % institué par le Gouvernement. »

Source : FEDOM – réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux.

Pour les rapporteurs spéciaux, cela illustre de façon malheureuse le défaut de recours au « réflexe outre-mer » dans l'élaboration des politiques publiques.

Ils appellent à une adaptation urgente du décret n° 2022-967 du 1^{er} juillet 2022, modifié par le décret n° 2022-1250 du 23 septembre 2022.

II. LA PROGRESSION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 123 CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER

Les crédits du programme 123 *Conditions de vie outre-mer* seraient en hausse de 7,2 % en AE et 6,24 % en CP. Par rapport à la LFI 2022, les AE des actions seraient tous stables ou en hausse. Les CP de l'action 1 *Logement*, dite « ligne budgétaire unique » (LBU) seraient en baisse, tandis que les CP des autres actions seraient reconduits à l'identique ou en hausse.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 123 CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER

(en millions d'euros)

	AE			CP		
	LFI2022	PLF2023	Variation (%)	LFI2022	PLF2023	Variation (%)
1 – Logement	234,6	238,9	+ 1,8	201	179,7	- 10,57
2 - Aménagement du territoire	209	211,1	+ 1	156,2	157,7	+ 0,9
3 - Continuité territoriale	45	45	-	44,8	44,8	-
4 - Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports	5,7	9,7	+ 70,80	5,7	9,7	+ 70,80
6 – Collectivités territoriales	205	238,5	+ 16,36	199,5	242,7	+ 21,7
7 - Insertion économique et coopération régionales	969,5	969,5	-	969,5	969,5	-
8 - Fonds exceptionnel d'investissement	110	110	-	63,3	66,1	+ 4,4
9 - Appui à l'accès aux financements bancaires	36,3	53,3	+ 46,77	18,8	36,3	+ 57
TOTAL	846,6	907,5	+ 7,2	694,6	738	+ 6,24

Source : documents budgétaires.

A. L'ACTION 1 DITE « LIGNE BUDGÉTAIRE UNIQUE » : L'URGENCE DU LOGEMENT

Les crédits de l'action 1 *Logement* (26,3 % des crédits du programme) sont en progression de 1,81 % en AE et reculent de 10,57 % en CP. Cette baisse par rapport à la LFI 2022 correspondrait, d'après la DGOM, « à l'écoulement historique des paiements au regard des engagements ».

Il convient de rappeler que l'action de l'État dans le domaine du logement et de la résorption de l'habitat insalubre relève, depuis 1997, de la responsabilité du ministère chargé des outre-mer. « Il développe et finance sur son budget des actions spécifiques d'aide à la pierre, d'amélioration de l'habitat et de résorption de l'habitat insalubre. L'objectif est de promouvoir un habitat décent et adapté aux populations ultramarines, notamment aux plus modestes d'entre elles. » ⁽¹⁾

(1) Annexe au projet de loi de finances pour 2023, mission Outre-mer.

Les domaines principaux couverts par l'action sont les suivants : l'estimation des besoins et l'apport en ingénierie, le logement social et les actions foncières, l'amélioration de la sécurité du parc social antillais à l'égard du risque sismique, l'accession sociale à la propriété et l'amélioration du parc privé, l'accompagnement des politiques urbaines d'aménagement et de rénovation, la résorption de l'habitat insalubre et informel. Les crédits de l'action 1 sont complétés par des mesures d'incitation fiscale à l'investissement.

Après le premier plan logement outre-mer (PLOM1) 2015-2019, le deuxième plan logement outre-mer (PLOM2) 2019-2022, qui s'exprime notamment à travers la LBU, a, d'après la DGOM, notamment permis de mener les travaux suivants :

Les réalisations du 2^e plan logement outre-mer (PLOM)

- « - Mise en place d'une aide à l'accession et à la sortie de l'insalubrité ;
- Soutien renforcé des opérations de réhabilitation du parc social par le crédit d'impôt ;
- Création de la prime rénovation adaptée aux travaux de transition énergétique des ultramarins ;
- Enveloppe « ingénierie » au sein de la LBU au budget 2020, à disposition des DEAL pour l'appui aux collectivités qui s'engagent dans la modernisation de leurs outils de planification (PLH, PLUI, ...), le lancement d'enquêtes ou d'études pour mieux connaître les besoins des territoires, etc. ;
- Expérimentation d'un dispositif visant à développer une offre locative de logement très social adapté pour répondre à l'urgence de relogement des ménages vivant actuellement dans les bidonvilles en Guyane et à Mayotte ;
- Aide au développement des logements-foyers outre-mer par la mise en place de l'aide personnalisée au logement dès la fin de l'année 2022 ;
- Expérimentation de nouvelles modalités de construction pour lutter contre l'habitat indigne et informel et adapter l'offre de logement aux réalités sociales à Mayotte et en Guyane (appel à projet « Un toit pour tous en outre-mer » lancé en juillet 2021) ;
- Création d'organismes fonciers solidaires à Mayotte et en Guyane mise à l'étude. »

Source : DGOM – réponse au questionnaire budgétaire.

La DGOM annonce que « les travaux du PLOM se poursuivront en 2023 (prolongation d'un an actée par l'ensemble des signataires) afin de permettre leur achèvement. Un bilan du plan sera dressé sur cette même année et les réflexions seront lancées sur le contenu d'un futur nouveau plan. »

1. Des moyens à accentuer pour mieux prendre en compte les besoins en termes de logements

Les rapporteurs spéciaux, au regard du caractère nettement insuffisant de l'offre en logements dans les territoires ultramarins et de leurs difficultés spécifiques, **insistent ici sur l'importance particulière de l'action de l'État** dans ce domaine.

L'analyse de la DGOM sur la situation du logement social dans les outre-mer

« La situation du logement social dans les outre-mer se caractérise par des besoins en logements sociaux très importants du fait, d'une part, d'une croissance démographique très supérieure pour certains d'entre eux à celle des départements hexagonaux et, d'autre part, d'une très forte proportion des ménages modestes.

« Le PIB/habitant correspond environ à près de 55 % de celui de l'Hexagone. Par ailleurs, 80 % de la population ultramarine est éligible au logement social et près de 70 % au logement locatif très social (contre 66 % et 29 % en Hexagone). »

Source : DGOM – réponse au questionnaire budgétaire.

Le nombre de logements sociaux est actuellement **nettement insuffisant**.

NOMBRE DE LOGEMENTS SOCIAUX EN SERVICE AU 1^{ER} JANVIER 2022

	LLTS*	LLS*	PLS*	Total
Guadeloupe	4 564	29 243	3 756	37 563
Martinique	4 561	27 825	2 180	34 566
Guyane	2 326	15 916	1 452	19 694
La Réunion	21 963	55 696	2 594	80 253
Mayotte	786	104	0	890
Total 5 DROM	34 200	128 784	9 982	172 966

Les données du répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux (RPLS), consolidées par les données de suivi de la DGOM, font état d'un parc social en service (LLTS, LLS et PLS confondus)

*LLS : logement locatif social (LLS) : LLTS : logement locatif très social ; PLS : prêt locatif social.

Source : DGOM.

Les dispositifs recouvrent « le logement locatif social (LLS), très social (LLTS), très social adapté (LLTSA) ainsi que des logements spécifiques (logements foyers, hébergements villages relais etc.) Un objectif de 5 400 logements locatifs dont 400 logements locatifs spécifiques est fixé pour 2023, tous financements confondus, pour l'ensemble des DROM. Cette politique est financée par les crédits budgétaires de la LBU et par des dispositifs d'incitation fiscale à l'investissement, au travers du crédit d'impôt, en vigueur jusqu'au 31 décembre 2025. » ⁽¹⁾

(1) Annexe au projet de loi de finances pour 2023, mission Outre-mer.

Pour les rapporteurs spéciaux, cet effort est insuffisant au regard :

– **du besoin annuel en logements sociaux** et de l’engagement de l’État pris lors de la loi du 28 février 2017 de programmation relative à l’égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique, dite loi EROM, d’atteindre 150 000 logements construits dans les dix ans suivant la promulgation de la loi ⁽¹⁾. **Ils appellent à des moyens plus ambitieux en matière de construction de logements sociaux ;**

– **des coûts effectifs de construction.**

Ils s’étonnent des données fournies par la DGOM relatives à la demande annuelle de logements sociaux dans les DROM, **qui leur semblent inférieures aux besoins réels.**

ESTIMATION DE LA DEMANDE ANNUELLE DE LOGEMENTS SOCIAUX DANS LES DROM

(Données DEAL et DGTM)

	Besoins annuels en logements sociaux
Guadeloupe	1 500 à 2 000
Martinique	800
Guyane	3 300 à 3 900
La Réunion	2 000 à 2 500
Mayotte	1 000 à 1 200
Total	8 600 à 10 400

Source : DGOM.

Ils présentent ici l’évaluation faite par l’USH des crédits proposés à l’action 1 *Logement* au regard du nombre de logements à réhabiliter :

(1) Article 3 de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l’égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique : « La République s’assigne pour objectif la construction de 150 000 logements dans les outre-mer au cours des dix années suivant la promulgation de la présente loi. Cet objectif est décliné territorialement, en tenant compte des besoins de réhabilitation. »

L'évaluation par l'USH des crédits de l'action Logement

« Le PLF 2023 fixe à 19,5 millions d'euros l'enveloppe consacrée aux actions d'amélioration du parc locatif social pour un objectif de 2 600 logements, avec une moyenne de 7 500 euros par logement.

« Nous pouvons identifier deux enjeux dans la réhabilitation : le nombre de logements à réhabiliter et le coût de ces réhabilitations. L'USH estime à près de 70 000 logements le nombre de logements nécessitant de la réhabilitation dans les DROM. La part des logements de plus de 20 ans, en représentent plus des 2/3. Les coûts de réhabilitation des logements, en particulier ceux de plus de 20 ans, approche les 75 000 euros en moyenne par logement, intégrant les surcoûts liés à la mise aux normes, aux traitements de la confortation parasismique et à l'ensemble des remises en état (électricité, réseau...).

« Les conditions de financement de la réhabilitation ne permettent pas de boucler des opérations de réhabilitation en particulier hors zone QPV (quartiers prioritaires de la politique de la ville).

« Rappelons, en effet, que pour les programmes situés en QPV, le crédit d'impôt peut être utilisé en complément de la subvention de l'État. Ainsi, le montant de la subvention moyenne fixé dans le PLF 2023 (7 500 euros par logement) reste à un niveau qui ne favorise pas raisonnablement l'équilibre de ces opérations coûteuses et rendues indispensables pour la requalification de ces ensembles immobiliers, souvent situés dans des quartiers bien desservis et bien équipés, il s'agit de quartiers qui ont constitué les premiers centres-villes.

« Laisser s'aggraver la dégradation de ces ensembles immobiliers a pour conséquence la déqualification de quartiers et une absence de réponse à des nécessités de remise aux normes et de rénovation pour la bonne mise en œuvre des plans stratégiques de patrimoine des organismes. »

Source : USH - réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux.

Les rapporteurs spéciaux partagent la position exprimée par la délégation aux outre-mer de l'Assemblée nationale sous la précédente législature qui recommandait d'« **encourager une programmation pluriannuelle au moins sur trois ans des crédits de la LBU** afin d'assurer une visibilité à tous les acteurs » et d'« **adapter les crédits de la LBU pour tenir compte de l'augmentation des prix des matériaux et des coûts de construction** ». ⁽¹⁾

Ils souhaitent que l'année 2023 et la rédaction des avenants au PLOM 2 soient le moment d'une **concertation approfondie, d'une évaluation des résultats du PLOM 2 au regard des objectifs de la loi EROM et de la prolongation des dispositifs d'incitation fiscale devant s'éteindre au 31 décembre 2025.**

(1) Rapport d'information de la délégation aux outre-mer sur l'habitat en outre-mer, février 2022.
https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/om/115b5033_rapport-information.pdf

Ils espèrent que les « **travaux (...) en cours, afin d'adapter les normes de construction outre-mer, et de développer l'utilisation de ressources locales** », signalés par la DGOM ⁽¹⁾ se traduiront rapidement dans les faits, car certaines normes « ont été conçues pour l'hexagone, sans tenir compte des réalités ultramarines. Cet état de fait peut entraîner un renchérissement des coûts et constituer un frein à la production de logements et d'équipements dans les territoires. » ⁽²⁾

Quelle adaptation des normes en outre-mer ?

« 1) le PLOM 2 conforte des mesures et travaux initiés dans le domaine avant 2019 :

« • Dans le cadre de l'article 49 de la loi ESSOC (Loi pour un État au Service d'une Société de Confiance), un cadre à la généralisation du recours à l'innovation dans les projets de construction a été fixé depuis 2018. Une première ordonnance, applicable jusqu'en janvier 2020, ouvrait le champ des dérogations possibles à certains domaines du code de la construction de l'habitation (CCH), sous réserve que soit apportée la preuve de l'atteinte de résultats équivalents aux règles auxquelles il est dérogé.

« • Une seconde ordonnance, publiée le 31 janvier 2020 et abrogeant la précédente, a généralisé le recours à l'ingénierie sur la base d'une écriture performancielle, permettant un changement de paradigme. (Elle) vise sur le long terme à réduire les coûts de la construction. Dans le cadre de l'élaboration de cette seconde ordonnance, une réécriture à périmètre constant du CCH et des textes réglementaires de la Réglementation thermique, acoustique et aération en outre-mer (RTAA DOM) est en cours de finalisation.

« 2) Outre les aménagements réglementaires s'inscrivant dans la mise en œuvre de la loi ESSOC, le PLOM 2 comporte d'autres initiatives visant à adapter la réglementation hexagonale aux contextes ultramarins :

« • Face à des réglementations nationales inadaptées aux contextes ultramarins et parfois contradictoires entre elles, la DGOM a lancé, en partenariat avec le Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) un groupe de travail interministériel visant à proposer des adaptations aux spécificités ultramarines des réglementations « sécurité incendie » et « accessibilité ». Deux rapports (un pour chacune des réglementations) ont été rendus par le CSTB, proposant une batterie de réécritures réglementaires. Ces propositions, travaillées avec les acteurs locaux, font actuellement l'objet d'un examen par les services de l'État, en vue d'être portées dans les prochains mois.

« • Outre les adaptations réglementaires, le PLOM 2 vise également l'adaptation de la documentation technique, notamment les Documents techniques unifiés (DTU). (...) »

« 3) Enfin, le PLOM comporte des mesures connexes en lien avec cette problématique réglementaire, plus particulièrement sur la facilitation de la mobilisation des produits locaux et produits dans l'environnement régional des outre-mer. »

Source : DGOM – réponse au questionnaire budgétaire.

(1) DGOM, réponse au questionnaire budgétaire.

(2) DGOM, réponse au questionnaire budgétaire.

2. La spécificité du projet de loi de finances pour 2023 : le financement des établissements publics et fonciers d'aménagement de Guyane et de Mayotte

36,01 millions d'euros en AE et 27,25 millions d'euros en CP devraient financer deux programmes dans le cadre du dispositif des fonds régionaux d'aménagement foncier urbain (FRAFU).

Présentation des FRAFU (Fonds régionaux d'aménagement foncier urbain)

« Le dispositif des FRAFU, institué par la loi d'orientation pour l'outre-mer n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 et par le décret n° 2002-666 du 29 avril 2002 relatif aux fonds d'aménagement foncier et urbain dans les départements d'outre-mer, a été modifié par le décret n° 2009-787 du 23 juin 2009. Ces textes visent à améliorer l'efficacité des FRAFU afin de concentrer l'action publique sur la production de foncier aménagé.

« L'État finance ainsi des opérations d'aménagement destinées à l'accroissement du nombre de logements sociaux ou afin de faire bénéficier les quartiers d'habitat spontané ou insalubre du financement des équipements de viabilisation primaire. Il en est de même pour le financement des équipements de viabilisation secondaire, qui correspondent aux travaux de voiries et de réseaux divers destinés à raccorder aux réseaux primaires les opérations d'aménagement, essentiellement à vocation de construction de logements, soit en extension, soit en restructuration de quartiers existants ou de quartiers d'habitat spontané ou insalubre. »

Source : projet de loi de finances pour 2023, annexe Outre-mer.

Il s'agit, à l'occasion du projet de loi de finances pour 2023 :

– de donner des moyens complémentaires pour l'établissement public foncier et d'aménagement de Guyane, pour produire du foncier aménagé en vue de la construction de logements, avec un objectif de 21 000 logements en 15 ans ;

– de prévoir des crédits pour l'établissement public et foncier d'aménagement à Mayotte (EPFAM), qui procède à des acquisitions foncières à but d'aménagement, les terrains étant revendus à des collectivités, à des aménageurs locaux ou à des opérateurs publics. « Les terrains aménagés sont destinés prioritairement à : construire du logement et notamment du logement social avec mixité sociale et mixité fonctionnelle ; soutenir le développement des équipements scolaires ; soutenir le développement de l'activité économique ; assurer la protection de l'environnement et la prévention des risques. » ⁽¹⁾

3. Des indicateurs de performance à compléter

L'indicateur de performance « Fluidité du parc de logements sociaux » tend à évaluer la réalisation de l'objectif « Mieux répondre au besoin de logement social ». Il se décline en deux sous-indicateurs :

(1) Annexe au projet de loi de finances pour 2023, mission Outre-mer.

– Le sous-indicateur « délai d’attente pour l’attribution d’un logement social » ⁽¹⁾ remplace le précédent sous-indicateur relatif au taux de mobilité dans le parc social, « devenu peu pertinent » selon l’annexe au projet de loi de finances pour 2023 *Outre-mer*.

– Le sous-indicateur « Pression de la demande sur le logement social » ⁽²⁾ « vise à donner une vision de l’adéquation entre l’offre et la demande de logements sociaux. » ⁽³⁾

	Unité	2020	2021	2022 (cible PAP 2022)	2023 (cible)	2024 (cible)	2025 (cible)
Délai d’attente pour l’attribution d’un logement social	Mois	Non déterminé	Non déterminé	Sans objet	13	13	12
Pression de la demande sur le logement social	Ratio	5,3	5,2	4,8	4,7	4,7	4,7

Source : projet de loi de finances pour 2023, annexe Outre-mer.

Pour les rapporteurs spéciaux, l’amélioration de l’indicateur « pression de la demande sur le logement social » est toute relative et ne doit pas signifier un relâchement des efforts.

Ils regrettent la disparition de l’indicateur relatif au taux de mobilité dans le logement social.

Ils partagent cette remarque de l’USH relative au sous-indicateur « délai d’attente pour l’attribution d’un logement social » : « Cet indicateur est pertinent mais est conditionné par l’effectivité du renouvellement annuel du dossier du demandeur. Cette situation de faiblesse de l’enregistrement de la demande de logement social est particulièrement prégnante à Mayotte. » ⁽⁴⁾

B. LA HAUSSE DES CRÉDITS EN FAVEUR DES ACTIONS TERRITORIALES : UNE MISE EN ŒUVRE À SURVEILLER

Les crédits du programme *Conditions de vie Outre-mer* au profit des dispositifs et des actions en faveur des actions territoriales sont principalement inscrits à l’action 2, *Aménagement du territoire* et à l’action 6 *Collectivités*

(1) *Mode de construction d’après l’annexe Outre-mer au projet de loi de finances pour 2023 : « l’indicateur est calculé pour les départements d’outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion), hors Mayotte pour le moment en raison de son adhésion trop récente au SNE. Il mesure la rapidité de satisfaction de la demande. Il est fondé sur la moyenne pondérée des quatre territoires entre le nombre de ménages logés et l’ancienneté de la demande »*

(2) *Mode de construction d’après l’annexe Outre-mer au projet de loi de finances pour 2023 : « l’indicateur est calculé pour les départements d’outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique et La Réunion) hors Mayotte. Il mesure le ratio de satisfaction de la demande. Le sous-indicateur se calcule de la manière suivante : N1/N2 N1 = nombre de demandeurs de logement social à la fin de l’année n (hors demandes de mutations internes et dont la demande est active, non radiée). N2 = Nombre de relogements de demandeurs au cours de l’année n (hors mutations internes et dont la demande est active, non radiée). »*

(3) *Projet de loi de finances pour 2023, annexe Outre-mer.*

(4) *UESH, réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux.*

territoriales, pour un total de 449,7 millions d’euros en AE et 400,3 millions d’euros en CP, soit 49,5 % des AE et 54 % des CP du programme.

Les rapporteurs spéciaux saluent la progression des financements apportés par ces deux actions tout en appelant à une vigilance dans l’exécution, en particulier pour les crédits au profit de la prolongation des contrats de convergence et de transformation et en faveur du syndicat mixte de l’eau et de l’assainissement en Guadeloupe.

1. L’action 2 Aménagement du territoire

Les crédits de l’action 2 tendent à cofinancer des projets structurants portés par les collectivités territoriales d’outre-mer, au moyen principalement des contrats de convergence et de transformation (CCT). Les crédits proposés en PLF 2023 seraient en légère hausse par rapport à la LFI 2022 soit une progression de 1,03 % en AE, à 211,2 millions d’euros, et de 0,90 % en CP, à 157,7 millions d’euros.

Les CCT ont été prévus par la loi du 28 février 2017 dite EROM. Ils traduisent les financements de l’État et des collectivités territoriales d’outre-mer pour les projets d’investissement structurants identifiés conjointement pour chaque territoire.

Les contrats de convergence et de transformation (CCT) arriveront à leur terme au 31 décembre 2022 sur l’ensemble des territoires, à la seule exception de la Polynésie française où l’actuel contrat couvre la période 2021-2023. D’après la DGOM, devraient leur succéder de nouveaux CCT, préparés en 2023.

L’avenir des contrats de convergence et de transformation (CCT)

Les CCT, prévus par la loi de programmation relative à l’égalité réelle outre-mer, ont vocation à perdurer. Le ministère chargé des outre-mer prévoit donc la conclusion d’une nouvelle génération de CCT, pour l’ensemble des territoires. Des échanges interministériels sont également en cours sur ce point, en vue de la préparation de mandats de négociation, qui seront adressés dans les meilleurs délais aux préfets et hauts commissaires. L’objectif est de consacrer l’année 2023 à la préparation de cette nouvelle génération de CCT, adossés à un cadre stratégique actualisé, permettant de disposer d’une vision partagée de l’avenir des territoires (plan de convergence à réviser en tant que de besoin).

La future génération de CCT pourrait couvrir la période 2024-2027, harmonisant ainsi leur terme avec celui des contrats de projet État-région métropolitains.

Source : DGOM – réponse au questionnaire budgétaire

Dans l’attente de ces nouveaux CCT, la DGOM indique qu’il est prévu de doter les CCT actuels d’avenants pour l’année 2023. Pour chaque CCT, « l’avenant s’accompagnera de crédits budgétaires supplémentaires et donc, en fonction du niveau d’engagement des crédits contractualisés au 31 décembre 2022, d’une contractualisation supplémentaire, avec l’objectif du maintien du niveau de

l'engagement financier de l'État, sur l'ensemble des programmes contractualisés. Des échanges interministériels sont en cours pour finaliser le cadrage de cette démarche, dans la perspective de la signature des avenants avant la fin de l'année 2022. »⁽¹⁾

En PLF 2023, 175,3 millions sont prévus en AE et 122,1 millions d'euros en CP « pour le règlement de ces opérations contractualisées, principalement au titre des années antérieures. »⁽²⁾

« À titre conservatoire et en l'absence de nouveau CCT, il a été décidé de reconduire les enveloppes 2022 pour 2023. Cette reconduction va de pair avec une prolongation d'un an des contrats 2019-2022 sur la base de l'annuité théorique, c'est-à-dire d'un quart de la somme prévue dans le contrat initial »⁽³⁾ indique la DGOM aux rapporteurs spéciaux.

2. L'action 6 Collectivités territoriales

Les crédits de l'action 6 devraient atteindre 238,5 millions d'euros en AE, soit une hausse de 16,36 %, et 242,7 millions d'euros en CP, soit une hausse de 21,66 %.

- i. 10 millions d'euros pour le syndicat mixte de l'eau et de l'assainissement en Guadeloupe

Cette progression s'explique notamment par une mesure nouvelle à hauteur de 10 millions d'euros en faveur du nouveau syndicat mixte de l'eau et de l'assainissement en Guadeloupe.

Les rapporteurs spéciaux qualifient ce soutien de l'État d'indispensable mais insuffisant eu égard aux difficultés structurantes déjà identifiées par la commission d'enquête de l'Assemblée nationale relative à la mainmise sur la ressource en eau par les intérêts privés et ses conséquences⁽⁴⁾. Cette mesure nouvelle est annoncée comme soumise au « respect d'engagements de performance à contractualiser ».

Les rapporteurs spéciaux suivront avec attention le déploiement des crédits prévus en faveur du syndicat mixte de l'eau et de l'assainissement en Guadeloupe (SMEAG).

Ils rappellent que la commission d'enquête appelait non seulement à la mise en place d'une autorité unique en Guadeloupe responsable de l'assainissement, mais également à un soutien fort de l'État apporté à celle-ci.

(1) DGOM, réponse au questionnaire budgétaire.

(2) Projet de loi de finances pour 2023, mission Outre-mer.

(3) DGOM, réponse au questionnaire budgétaire.

(4) Lien vers le rapport de la commission d'enquête : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/ceeau/115b4376_rapport-enquete

ii. Les dispositifs COROM et le fonds de secours

L'action 6 *Collectivités territoriales* porte également :

– des crédits finançant le dispositif COROM (contrats de redressement outre-mer), soit 10 millions d'euros en CP « pour payer les engagements pris en 2021 et en 2022. »

Présentation des Contrats de redressement outre-mer (COROM)

Introduits par amendement à la loi de finances initiale pour 2021, les contrats de redressement outre-mer (COROM) visent à apporter un soutien spécifique de l'État aux communes ultramarines souhaitant assainir leur situation financière et réduire les délais de paiement de leurs fournisseurs locaux. Les communes qui signent un COROM s'engagent, en contrepartie d'un soutien financier de l'État, à redresser leur situation financière.

Doté d'une enveloppe de 30 millions d'euros sur trois ans (ouverture de 10 millions d'euros de CP par an), le dispositif COROM permet d'apporter aux communes qui en font la demande un appui technique par l'envoi d'experts et un appui financier individualisé. L'État conditionne le versement des subventions au respect par les collectivités de leur engagement à redresser leur situation financière, par la fiabilisation des comptes et la maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement.

Sept communes ont actuellement signé un COROM : Pointe-à-Pitre et Basse-Terre pour la Guadeloupe ; Fort-de-France et Saint-Pierre pour la Martinique ; Cayenne et Iracoubo pour la Guyane et Saint-Benoît pour La Réunion.

21 millions d'euros ont d'ores et déjà été engagés, soit pour le versement de subventions aux communes (16,5 millions d'euros), soit pour la prise en charge financière du « volet assistance technique » (4,5 millions d'euros). Au titre de l'exercice 2021, 6,5 millions d'euros de subventions ont été versés aux communes et l'assistance technique a fait l'objet d'un premier versement à l'AFD (1,1 million d'euros). Pour l'exercice 2022, le montant des subventions attribuées aux communes atteint 4,4 millions d'euros au 31 juillet.

Source : DGOM – réponse au questionnaire budgétaire.

– la dotation du fonds de secours, à hauteur de 10 millions d'euros en AE et 8,56 millions d'euros en CP.

Présentation du fonds de secours

« L'objet du fonds de secours est double :

« • pendant une catastrophe (volet « intervention ») : le fonds de secours peut être mobilisé afin de subvenir rapidement aux besoins de première nécessité d'une population sinistrée. Mobilisables dans de très brefs délais, les crédits permettent notamment de financer l'acquisition de matériels destinés à protéger les bâtiments endommagés (bâches, étais...), de traiter les conséquences immédiates et urgentes de la catastrophe (achat de tronçonneuses, d'outillages divers...), d'accueillir en urgence et de manière temporaire les personnes sans logement (tentes...), et de subvenir aux besoins de première nécessité des sinistrés eux-mêmes (alimentation, couvertures...) ;

« • après une catastrophe (volet « indemnisation ») : le fonds de secours fournit une aide directe aux particuliers et aux entreprises à caractère artisanal ou familial, en situation économique difficile, dont les biens non assurés ont subi d'importants dommages en raison d'une catastrophe naturelle survenue dans une collectivité ultramarine. Les exploitants agricoles ultramarins peuvent également bénéficier du fonds de secours pour l'indemnisation des pertes de récolte subies par leur exploitation, ainsi que les collectivités territoriales pour les dégâts causés à leurs équipements publics non assurables (ponts, routes, réseaux d'adduction d'eau potable, réseaux d'assainissement...). »

Source : projet de loi de finances pour 2023, annexe Outre-mer.

Interrogée par les rapporteurs spéciaux sur l'utilisation du fonds et le mode de calcul de la dotation, la DGOM apporte la réponse suivante :

« L'enveloppe dédiée au fonds de secours est inchangée depuis plusieurs années à 10 millions d'euros en AE. Cette enveloppe correspond au niveau d'engagement moyen pour la couverture des besoins face aux calamités naturelles, avec des années plus fortes, notamment 2017 et 2018, en raison du passage des tempêtes Irma et Maria et des années beaucoup plus faibles, notamment 2016, 2019 et 2020. En CP, l'enveloppe est calculée en fonction de la réalité de l'écoulement des paiements au cours des dernières années. En l'espèce, les années 2020 et 2021 ont connu une exécution beaucoup plus faible en CP, en raison de la crise sanitaire, ce qui explique la diminution de l'enveloppe inscrite au PLF 2023 à 8,6 millions d'euros. »⁽¹⁾

iii. Le transfert des crédits de lutte contre les sargasses au programme 162 *Interventions territoriale de l'État (PITE)*

En LFI 2022, l'action 2 portait une mesure nouvelle relative à la lutte contre la prolifération des algues sargasses, l'ensemble des actions de l'État en la matière étant regroupées sur le programme 123 *Conditions de vie outre-mer* à hauteur de 2,5 millions d'euros en AE et en CP (dépenses liées aux opérations de ramassage des sargasses, à la fourniture de petits équipements (EPI), aux matériels consommables mis à la disposition des équipes de ramassage et des dépenses relatives à la communication et aux coopérations régionales et internationales).

(1) Source : questionnaire budgétaire.

Les rapporteurs spéciaux remarquent que les actions de l'État de lutte contre les sargasses sont transférées en PLF 2023 au programme 162 *Interventions territoriale de l'État* (PITE) de la mission *Cohésion des territoires*. L'action 13 *Plan Sargasses 2* nouvellement créée devrait financer « via un opérateur unique sur chaque territoire, la collecte et le traitement des algues et (...) un soutien aux collectivités territoriales. » ⁽¹⁾

5 millions d'euros sont prévus en AE et en CP en cofinancement : le ministère de l'intérieur et des outre-mer participe à hauteur de 1 million d'euros transféré depuis le programme 126 *Conditions de vie outre-mer*, le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires pour 3,9 millions d'euros et le ministère de la prévention et de la santé pour 0,2 million d'euros.

Le plan Sargasses II (2022-2025)

« Il compte 26 mesures, et se structure autour de 5 axes :

- Axe 1 : l'action préventive
- Axe 2 : la réponse opérationnelle
- Axe 3 : la gouvernance
- Axe 4 : la recherche, le développement et l'innovation
- Axe 5 : la coopération internationale.

« La nature et l'ampleur des actions à mener dans un cadre interministériel et interrégional justifient le recours au PITE :

« - Il permet de mettre en œuvre rapidement certaines actions jugées prioritaires sans les contraintes d'un financement ministériel ;

« - Il s'inscrit dans un cadre pluriannuel, dans lequel toutes les actions prévues seront effectivement mises en œuvre.

« Un cadre unifié des interventions de l'État est également plus propice à la mobilisation des autres contributeurs potentiels : collectivités locales et fonds européens. Trois territoires sont concernés : la Guadeloupe, la Martinique et Saint-Martin.

Son objectif vise une approche nationale et locale, de passer du curatif au préventif, en « allant chercher les sargasses en mer, de répondre aussi aux enjeux du stockage, de la façon la plus industrielle possible, et travailler aussi sur la valorisation de ces algues et enfin de se doter d'une doctrine au niveau national et d'aider les collectivités en mobilisant des financements. »

Source : projet de loi de finances pour 2023, annexe Cohésion des territoires.

(1) Annexe au projet de loi de finances pour 2023, mission Cohésion des territoires.

C. LA CONTINUITÉ TERRITORIALE : DES MONTANTS INCHANGÉS MALGRÉ LA PRESSION SUR LES PRIX

L'action 3 *Continuité territoriale* finance particulièrement :

– la prise en charge de certaines dépenses liées aux déplacements entre l'hexagone et les territoires ultramarins par une aide au transport ;

– un soutien financier pour les collectivités fortement soumises aux contraintes géographiques d'éloignement.

Les crédits prévus en PLF 2023 seraient inchangés par rapport à 2022, soit 45 millions d'euros en AE et 44,9 millions d'euros en CP.

Les rapporteurs spéciaux s'étonnent de l'absence de progression des crédits de l'action, eu égard à la progression actuelle des coûts de transport.

Ils s'interrogent ainsi sur l'absence de revalorisation des aides à la continuité territoriale mises en œuvre par le fonds de continuité territoriale.

Les mesures d'aide à la continuité territoriale, accessibles sous condition de ressource, sont mises en œuvre par LADOM, sauf pour les collectivités de Nouvelle-Calédonie, de Polynésie française, Wallis et Futuna et Saint-Pierre et Miquelon, où leur mise en œuvre relève des services déconcentrés de l'État.

Ces mesures sont présentées dans l'encart ci-après.

L'aide à la continuité territoriale (ACT)

« L'aide à la continuité territoriale (ACT) concourt au financement d'une partie des titres de transport entre la collectivité de résidence outre-mer et le territoire métropolitain et dans les deux sens pour les personnes rendant une dernière visite à un proche ou se rendant à ses obsèques.

« • **L'aide au transport de corps** permet la contribution au financement du transport du corps, que ce transport ait lieu vers l'hexagone ou vers l'outre-mer, et dans certains cas entre différentes collectivités d'outre-mer.

« • **Le passeport pour la mobilité des études (PME)** finance une partie du déplacement des étudiants de l'enseignement supérieur inscrits en dehors de leur collectivité de résidence, lorsque l'inscription dans cet établissement est justifiée par l'impossibilité de suivre localement un cursus universitaire dans la filière d'étude choisie. Le taux de prise en charge est différent selon que le bénéficiaire est ou non titulaire d'une bourse d'État sur critères sociaux. Les lycéens de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Saint-Barthélemy ont également accès à cette aide, avec un montant d'aide de 100 % du coût du billet d'avion. Les étudiants de Mayotte qui s'engagent dans la formation des « cadres de Mayotte » bénéficient en outre des frais d'installation des étudiants (montant maximal de 800 euros), d'une indemnité mensuelle pendant une durée maximale de cinq ans dont le montant est fixé par le décret n° 2018-780 du 10 septembre 2018 relatif à la politique de formation des cadres exerçant dans le département de Mayotte, ainsi que d'un accompagnement psychopédagogique et à la mobilité ;

« • **Le passeport pour la mobilité de la formation professionnelle (PMFP)** est attribué aux personnes poursuivant une formation professionnelle prescrite dans le cadre de la politique de l'emploi, en dehors de leur collectivité de résidence faute de disposer dans celle-ci de la filière de formation correspondant à leur projet professionnel. Dans ce contexte, l'aide couvre cinq actions :

- le versement d'une aide financière au déplacement ;
- le financement des frais liés à la formation ;
- le versement d'une aide financière mensuelle pendant la durée de la formation ;
- l'attribution d'une aide financière versée au début de l'action de formation et destinée à couvrir forfaitairement les premiers frais liés à l'installation du stagiaire dans le lieu où se déroule la formation ;
- le versement d'une aide financière destinée à favoriser l'entrée dans l'emploi lors de l'obtention de la qualification ou du diplôme.

« • **Le passeport pour la mobilité en stage professionnel (PMSP)** est destiné aux élèves et étudiants inscrits en terminale professionnelle, en institut universitaire de technologie, en licence professionnelle ou en master qui, dans le cadre de leurs études, doivent effectuer un stage pour lequel le référentiel de formation impose une mobilité hors du territoire de la collectivité où l'intéressé réside ou que le tissu économique local n'offre pas le stage recherché dans le champ d'activité et avec le niveau de responsabilité correspondant à la formation. Elle n'est pas cumulable avec le PME ni avec le PMFP. »

Source : projet de loi de finances pour 2023, annexe Outre-mer.

Comme l'indique Mme Florence Svetecz, directrice générale par *intérim* de LADOM, « l'augmentation du prix du billet d'avion de 23 % fait augmenter le besoin de 4,6 millions d'euros, [or] les aides de LADOM sont fixes, elles laissent donc une plus grande partie de reste à charge aux bénéficiaires le cas échéant. »

D. LA FORTE PROGRESSION DE L'ACTION 4 SANITAIRE, SOCIAL, CULTURE, JEUNESSE ET SPORT

Les crédits de l'action 4 *Sanitaire, social, culture, jeunesse et sport* seraient en forte hausse en AE et en CP, pour atteindre 9,7 millions d'euros, ce qui correspond à une hausse de 70,80 %.

Au-delà de la reconduction de crédits en faveur d'actions concourant à la politique en faveur du sanitaire, du social, de la culture, de l'éducation et de la jeunesse et du sport, la progression des crédits de près de 4 millions d'euros en AE et en CP est à mettre en rapport avec un soutien apporté à la Polynésie française en matière de politique de santé, dans le cadre d'une convention avec l'État signée le 14 octobre 2021.

E. LES ACTIONS 7,8,9 ET LES DISPOSITIFS EN FAVEUR DE L'ACTIVITÉ ET DU DÉPLOIEMENT ÉCONOMIQUE

Les dispositifs financés par l'action 7 *Insertion économique et coopération régionales*, l'action 8 *Fonds exceptionnel d'investissement* et l'action 9 *Appui aux financements bancaires* tendent à favoriser le développement économique des territoires ultramarins et le financement de projets structurants :

– Les crédits de l'action 7 *Insertion économique et coopération régionales* seraient reconduits à hauteur de la LFI 2022, soit un peu moins de 1 million d'euros en AE et en CP, sous forme principalement de transferts aux collectivités ultramarines au profit des fonds de coopération régionale (FCR), qui contribuent à l'insertion des collectivités d'outre-mer dans leur environnement géographique.

– Les crédits de l'action 8 *Fonds exceptionnel d'investissement* seraient inchangées en AE par rapport à la LFI 2022 (110 millions d'euros) et en progression de 4,4 % en CP (66,1 millions d'euros).

Ce fonds finance, sous forme d'appels à projets, une aide aux personnes publiques réalisant des investissements qui portent sur des équipements publics collectifs « lorsque ces investissements participent de manière déterminante au développement économique, social, environnemental et énergétique local en complément des opérations arrêtées dans le cadre des contrats de projets et de développement ».

– Les dispositifs financés par l'action 9 *Appui aux financements bancaires* sont quant à eux mis en œuvre par l'Agence française de développement (AFD), via le fonds Outre-mer. Il s'agit :

- d'une bonification de prêts octroyés aux personnes publiques pour la réalisation d'investissements en matière d'infrastructures et de bâtiments publics. Le PLF 2023 prévoit 36,35 millions d'euros en AE et 31,33 millions d'euros en CP ;

- de financements aux collectivités territoriales pour des actions en matière d'ingénierie et d'assistance technique pour faciliter la réalisation de projets structurants, à travers le fonds outre-mer (FOM). Le programme *Conditions de vie outre-mer* devrait contribuer au fonds en 2023 à hauteur de 10 millions d'euros en AE et 4 millions d'euros en CP.

Le fonds outre-mer 5.0 a été lancé en 2019. Sa transformation en 2021 en fonds outre-mer (FOM) et les évolutions apportées en réponse aux « observations formulées par la Cour des comptes sur les modalités de fonctionnement du fonds 5.0 » ne seraient pas suffisantes, indique la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire pour 2021. Elle y signale avoir appelé dès 2020 la DGOM à « exercer une plus grande rigueur dans l'emploi de ces fonds et à s'assurer de sa capacité à en justifier l'emploi conformément à la réglementation, même *a posteriori* de la dépense budgétaire initiale ». En effet, dans sa note d'exécution budgétaire pour 2020, elle critiquait « le manque de transparence de la gestion de ce fonds vis-à-vis du Parlement, privé de sa capacité de contrôle. »

D'après la DGOM, « les crédits sont [désormais] mis à disposition en deux versements par an : un premier versement correspondant à une avance sur présentation d'un appel de fonds établi par l'AFD dans la limite de 60 % des dépenses prévisionnelles ; – un second versement en septembre sur présentation d'un appel de fonds établi par l'AFD sur la base des dépenses prévisionnelles actualisées. »

Pour la Cour, « cette évolution du mode de versement des crédits ne change toutefois pas la nature de ce fonds sans personnalité juridique. » Elle « considère donc que les observations formulées au sein de la note d'exécution budgétaire pour 2020 demeurent d'actualité. »

L'analyse de la Cour des comptes sur la nature juridique du fonds outre-mer

« Les fonds sans personnalité juridique (FSPJ) sont des véhicules contrôlés par l'État ou d'autres personnes publiques et dont la gestion est confiée à des tiers. Les FSPJ recouvrent des situations variées, mais ont en commun que tout ou partie de leurs recettes ou de leurs dépenses, qui pourraient ou devraient s'exécuter au sein du budget de l'État, ne sont plus retracées entièrement ou fidèlement dans la comptabilité des opérations budgétaires.

« En décembre 2019, le ministère des outre-mer, par le transfert de 17,5 millions d'euros effectué au profit de l'AFD, a de fait créé un FSPJ au sein de la mission *Outre-mer* baptisé « fonds 5.0 ».

« Ce fonds n'échappe pas aux critiques d'ordre général visant les FSPJ. Dans son rapport sur le budget de l'État en 2017, la Cour a analysé les problématiques soulevées par l'existence de FSPJ, dont un grand nombre a été créé pour exécuter les dépenses des programmes d'investissements d'avenir. Critiquant les entorses que de tels fonds induisent par rapport aux principes d'universalité, de spécialité et d'annualité budgétaire, la Cour relevait que les fonds sont affranchis de la plupart des contraintes inhérentes à la gestion budgétaire, par exemple les mesures de régulation infra-annuelles (réserve de précaution) ou bien l'encadrement des reports. »

Source : Cour des comptes, note d'exécution budgétaire pour 2021.

D'après la DGOM, « Le fonds outre-mer (FOM) correspondant à une demande des collectivités et répondant aux recommandations des institutions de contrôle de renforcer et soutenir l'ingénierie des collectivités ultra-marines, le ministère chargé des outre-mer a proposé, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2023, de reconduire le FOM sur la période de la prochaine loi de programmation des finances publiques (LFPF). Il est également prévu de renforcer les évaluations des projets financés par le FOM. La lettre de cadrage pour 2022 entre le ministère chargé des outre-mer et l'AFD prévoit que les actions d'ampleur doivent impérativement inclure un volet évaluation dans leur budget prévisionnel. L'objectif est de mener des évaluations en nombre limité mais ciblées sur des dossiers à enjeux, afin de mieux appréhender les suites données et l'effet de levier des financements octroyés. »

Les rapporteurs spéciaux appellent la DGOM à proposer des évolutions permettant de répondre aux recommandations de la Cour des comptes.

III. L'OUTIL FISCAL

Les dépenses fiscales inscrites sur la mission *Outre-mer*, sont estimées pour 2023 :

– pour le programme *Emploi outre-mer*, à 548 millions d'euros (contre 528 millions d'euros estimés en 2022) ;

– pour le programme *Conditions de vie outre-mer*, à 6,5 milliards d'euros (contre 6,3 milliards d'euros estimés en 2022).

Ces dépenses fiscales concernent au premier chef les investissements dans le domaine du logement (logement social, logement locatif) et les investissements productifs. Elles représenteraient en 2022 trois fois les crédits de la mission, montant en augmentation année après année. Sept des vingt-neuf dépenses fiscales de la mission *Outre-mer* portaient en 2021 plus de 93 % du total des dépenses fiscales de la mission.

A. UTILISER L'OUTIL « TVA » EN FAVEUR DU POUVOIR D'ACHAT ? UNE MESURE PRÉFÉRABLE À LA FAUSSE BONNE IDÉE DE RENVOYER TOUT EFFORT AUX COLLECTIVITÉS VIA UNE DIMINUTION DE L'OCTROI DE MER

Les territoires ultramarins sont touchés de plein fouet par l'accélération actuelle des prix, qu'il s'agisse des produits de première nécessité, du prix de l'énergie, des matériaux de production.

Pour les rapporteurs spéciaux, la situation actuelle exige des mesures supplémentaires aux dispositions de la loi de régulation économique outre-mer n° 2012-1270 du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique en outre-mer et portant diverses dispositions relatives aux outre-mer (dite LREOM).

Principales dispositions de la loi n° 2012-1270 du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique en outre-mer et portant diverses dispositions relatives aux outre-mer (dite loi LREOM) complétées par la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer (dite loi EROM)

« • La possibilité de réglementer les marchés de gros qui présenteraient des dysfonctionnements signalés par un avis de l'Autorité de la concurrence en prenant un décret après avis du Conseil d'État (article L. 410-3 de code de commerce) comme cela existe pour la réglementation des prix des carburants et du gaz dans les DROM.

« • La prohibition des accords d'importation exclusifs (article L. 420-2 de code de commerce). 2 078 000 d'euros de sanctions pécuniaires ont été prononcées par l'Autorité de la concurrence à l'encontre d'entreprises de divers secteurs, agroalimentaires pour la plupart d'entre eux, pour ne pas avoir respecté l'interdiction des accords exclusifs d'importation.

« • L'abaissement du seuil de contrôle des concentrations dans le commerce de détail (article L. 420-3 du code de commerce) de 7,5 à 5 millions d'euros. Depuis la mise en place de cette limite, l'Autorité de la concurrence a autorisé plusieurs acquisitions, dont quatre assorties d'engagements.

« • La création d'un pouvoir d'injonction structurelle de l'Autorité de la concurrence spécifiquement au périmètre de l'outre-mer (article L. 752-27 du code de commerce). Cette mesure permet à l'Autorité de la concurrence de ne plus attendre qu'un abus de position dominante soit préalablement sanctionné pour intervenir.

« • La possibilité pour le Gouvernement de réglementer les prix de vente de produits ou familles de produits de première nécessité par décret pris en Conseil d'État (article L. 410-4 du code de commerce).

« • L'instauration d'accords annuels de modération de prix de produits de grande consommation, dits « bouclier qualité-prix » (BQP) (article 410-5 du code de commerce).

« • Le renforcement des observatoires des prix, des marges et des revenus outre-mer (OPMR) (articles L. 910 -1-A et suivants du code de commerce).

« • La limitation des tarifs bancaires outre-mer Dans les DROM, l'objectif de convergence est globalement atteint. Au 1^{er} avril 2021, 5 tarifs étaient inférieurs ou égaux aux moyennes hexagonales.

« • La possibilité pour les commerces de proximité de se fournir au prix « consommateur » auprès des grandes et moyennes surfaces (GMS) qui leur concèdent des marges faibles. L'article 63 de la loi LEROM prévoit qu'est expérimenté à Mayotte et en Guyane, à compter du 1^{er} juillet 2017, la mise en place, au profit des petits commerçants, d'un tarif professionnel qui peut chaque année faire l'objet d'une négociation avec les GMS. La négociation d'un tarif professionnel devrait permettre la baisse du prix de vente au consommateur final.

« • La faculté donnée aux collectivités territoriales ainsi qu'aux présidents des OPMR des territoires ultramarins de saisir l'Autorité de la concurrence pour rapporter toute situation de pratique anticoncurrentielle, en vertu des articles L. 462-1 et L. 462-5 du code de commerce. »

Source : DGOM - réponse questionnaire budgétaire.

Les rapporteurs spéciaux, au regard de la problématique de la cherté de la vie outre-mer, encore accentuée par le contexte économique actuel, appellent à une réflexion **sur la suppression de la TVA sur les produits de première nécessité dans les territoires ultramarins.**

Il serait pour eux inacceptable de renvoyer la solution à une diminution de l’octroi de mer, perçu par certaines collectivités ultramarines.

Ils rappellent que l’octroi de mer est une taxe sur les marchandises qui frappe à la fois les importations de biens dans les trois départements et deux collectivités uniques d’outre-mer français et les activités de production au sein de ces territoires. Cette taxe présente le double objectif d’assurer le financement de ces collectivités territoriales et, à travers des différentiels de taxation, de stimuler et soutenir les productions locales.

Les différentiels de taxation autorisés permettent de soutenir le développement de la production locale dans les DROM, en compensant les surcoûts de production résultant de l’éloignement, de la dépendance à l’égard des matières premières et de l’énergie produite essentiellement à partir de ressources exogènes, de l’obligation de constituer des stocks plus importants, de la faible dimension du marché local et de l’activité exportatrice assez peu développée. Ils contribuent dès lors à améliorer la compétitivité-prix de la production locale face aux importations.

Cet impôt est régi par un double encadrement communautaire et national présenté ci-après.

Cadre juridique de l’octroi de mer

Le cadre juridique communautaire est fondé sur la décision du Conseil n° 991/2021/UE du 7 juin 2021 relative au régime de l’octroi de mer dans les régions ultrapériphériques françaises pour la période 2022-2027, qui a reconduit avec quelques modifications le régime précédent porté par la décision du Conseil n° 940/2014/UE du 17 décembre 2014.

L’article 99 de loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022 a transposé en droit interne cette décision du Conseil. Les principales évolutions sont les suivantes :

– augmentation du seuil d’assujettissement à l’octroi de mer qui passe de 300 000 euros à 550 000 euros ;

– maintien de la capacité de soutien aux productions locales par la mise en place de différentiels de taxation. Dans la nouvelle décision relative à l’octroi de mer, ces différentiels se traduisent par la possibilité de réduire partiellement la taxation à l’octroi de mer des entreprises locales qui réalisent un chiffre d’affaires supérieur à 550 000 euros.

– pour chacun des territoires ultramarins concernés, non plus trois mais deux listes limitatives de produits pouvant bénéficier d’un différentiel de taxation plafonnées à 20 ou 30 points et reflétant les surcoûts de production.

Source : DGOM – réponse au questionnaire budgétaire.

Pour la DGOM, « le contexte inflationniste actuel justifie d'interroger ce régime et ses évolutions possibles. » Elle appuie notamment sa réflexion sur les éléments suivants :

Faire évoluer l'octroi de mer ?

« Dans son avis n° 19-A-12 du 4 juillet 2019 concernant le fonctionnement de la concurrence en outre-mer, l'Autorité de la concurrence indique que l'objectif des différentiels d'octroi de mer est de favoriser la consommation des produits locaux par rapport à celle des produits importés, sa participation à la cherté de la vie est ainsi renforcée. Elle précise que le coût de revient de la production locale étant potentiellement supérieur à celui des produits importés substituables, coûts d'approche compris, le régime de l'octroi de mer a pour conséquence de renchérir le panier de consommation en rapprochant le prix des produits importés de celui des produits locaux, voire à soustraire ces derniers à une pression concurrentielle.

« Le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes de Guadeloupe sur la gestion de l'octroi de mer par la région Guadeloupe précise que, si l'octroi de mer n'est pas la principale cause du niveau élevé des prix à la consommation en Guadeloupe, il y contribue de deux manières : d'une part, par son impact direct sur les prix, variable selon les produits mais réel ; d'autre part, par la barrière à l'entrée qu'il représente sur la totalité des importations, y compris sur celles sans équivalent local, par la complexité de sa tarification et l'hermétisme des exonérations. Il souligne que les taux relatifs à l'importation des produits alimentaires de consommation courante sont très élevés. »

Source : DGOM – réponse au questionnaire budgétaire.

Les rapporteurs spéciaux rappellent que l'octroi de mer constitue ainsi pour les collectivités locales une recette importante, qui s'est élevée à un peu plus de 1,4 milliard d'euros en 2021 ⁽¹⁾. Ils appellent à une grande prudence et estiment qu'il n'est pas du rôle de l'État d'influencer les collectivités ultramarines sur cette question.

B. LE CARACTÈRE PRÉOCCUPANT DE LA FIN PROCHAINE DES DISPOSITIFS FISCAUX BORNÉS AU 31 DÉCEMBRE 2025, SOURCE D'INSÉCURITÉ JURIDIQUE

Les mesures fiscales en faveur de l'investissement outre-mer sont un outil essentiel de la politique de l'État en faveur des territoires ultra-marins.

(1) DGOM, réponse au questionnaire budgétaire.

L'aide fiscale à l'investissement outre-mer

« L'aide fiscale à l'investissement outre-mer est le principal dispositif d'aide au développement des investissements des entreprises en vue de contribuer à la consolidation et à la modernisation de l'appareil productif des économies ultramarines.

« Elle comporte deux branches : la défiscalisation et le crédit d'impôt.

« Le principe de la défiscalisation est de faire appel à l'initiative privée y compris métropolitaine, mobilisée grâce à l'effet attractif de l'avantage fiscal, pour réaliser des investissements outre-mer.

« Le crédit d'impôt est une aide fiscale profitant directement à l'entreprise sans appel à des tiers investisseurs.

« Les domaines dans lesquels les aides fiscales sont attribuées sont, d'une part, **l'activité économique et productive** (investissements des entreprises utilisés pour les besoins de leur activité) et d'autre part **le logement des populations ultramarines.** »

Source : document de politique transversale Outre-mer pour 2023.

Comme l'indique le document de politique transversale *Outre-mer* pour 2023, « les régimes de défiscalisation au titre de l'investissement productif et des opérations sur le logement social sont actuellement applicables jusqu'au 31 décembre 2025. »

Les rapporteurs spéciaux se félicitent que, dans le texte de la première partie du projet de loi de finances pour 2023 sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité en première lecture devant l'Assemblée nationale, le 19 octobre 2022, l'amendement n° I-3286 ait été retenu même s'ils déplorent le processus utilisé.

À ce stade, seul le dispositif de l'article 244 quater Y du CGI ⁽¹⁾ ne serait pas prolongé.

(1) Investissements productifs réalisés dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie par une entreprise soumise à l'IS.

	DROM	COM et Nouvelle-Calédonie	Prolongation
Logement social			
Acquisition et construction de logements destinés à la location sous conditions de ressources	Article 244 quater X		de 2025 à 2029
Logement intermédiaire			
Acquisitions ou constructions de logements neufs à usage locatif	Article 217 undecies	Article 217 duodecies	de 2025 à 2029
Acquisition et de construction de logements intermédiaires - Entreprises	Article 244 quater W		de 2025 à 2029
Logement locatif classique			
Travaux de réhabilitation et de confortation des logements anciens contre le risque sismique et cyclonique	Article 199 undecies A	Article 199 undecies A	de 2023 à 2029
Investissement productif			
Investissements productifs réalisés dans les départements et collectivités d'outre-mer	article 199 undecies B	article 199 undecies B	de 2025 à 2029

Source : *commission des finances*.

On peut relever par ailleurs que l'article 3 *nonies* du texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale sur la première partie du projet de loi de finances prévoit également une prolongation du dispositif de l'article 199 *undecies* A du CGI, mais uniquement jusqu'en 2025. Les rapporteurs spéciaux sont bien évidemment favorables à une prolongation jusqu'en 2029, qui permet de garantir le lancement d'opérations dans la durée.

Les rapporteurs spéciaux rappellent que l'objectif des dispositifs fiscaux mis en œuvre par l'État en outre-mer est d'encourager l'investissement eu égard aux contraintes propres à ces territoires (éloignement de la métropole, phénomène d'insularité, faible superficie des territoires mais également dépendance économique vis-à-vis d'un nombre restreint d'activités...) qui entravent leur développement économique et social. Disposer d'un cadre fiscal stable et prévisible, dans la durée, est donc un gage de la réussite des mécanismes fiscaux destinés à promouvoir l'investissement outre-mer.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du 19 octobre 2022, la commission des finances a examiné les crédits de la mission Outre-mer.

La [vidéo](#) de cette réunion est disponible sur le site de l'Assemblée nationale.

Le compte rendu est consultable en ligne.

Après avoir examiné les amendements de crédits et adopté vingt d'entre eux (amendements II-CF422, II-CF389, II-CF1015, II-CF108, II-CF104, II-CF106, II-CF31, II-CF30 et II-CF93 (identiques), II-CF105, II-CF136, II-CF242, II-CF230, II-CF258, II-CF459, II-CF229, II-CF234, II-CF254, II-CF243, II-CF257) et suivant l'avis défavorable des rapporteurs spéciaux, la commission a rejeté les crédits de la mission Outre-mer.

La commission a ensuite adopté les amendements II-CF102 (amendement II-446), II-CF247 (amendement II-447), II-CF125 (amendement II-448), II-CF145 (amendement II-449), II-CF250 (amendement II-450) et II-CF251 (amendement II-451), II-CF384 (amendement II-452), II-CF386 (amendement II-453), II-CF387 (amendement II-454) et II-CF491 (amendement II-455) portant article additionnel rattachés.

*

* *

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

- **Direction générale des Outre-Mer (DGOM) et cabinet du ministre délégué**

- M. Guillaume Vaille, conseiller budgétaire
- Mme Lou Le Nabasque, conseillère parlementaire
- Mme Isabelle Richard, sous-directrice des politiques publiques
- M. Marc Demulsant, sous-directeur de l'évaluation, de la prospective et de la dépense de l'État

- **Agence des Outre-mer pour la mobilité (LADOM)**

- Mme Florence Svetecz, directrice générale par *interim*

- **M. Maël Disa**, délégué interministériel pour l'égalité des chances des Français d'Outre-mer et la visibilité des Outre-mer

- **Union nationale des fédérations d'organismes HLM (USH)***

- Mme Marianne Louis, directrice générale
- M. Mahieddine Hedli, directeur des outre-mer
- Mme Moveda Abbed, direction des outre-mer
- M. Brayen Sooranna, direction des outre-mer

- **Union sociale d'organismes HLM d'outre-mer (USHOM)**

- Mme Sabrina Mathiot, directrice

- **Fédération des entreprises des outre-mer (FEDOM)***

- M. Hervé Mariton, président de la FEDOM
- M. Laurent Renouf, directeur général de la FEDOM

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.*