

N° 1990

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 juin 2019

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018* (n° 1947),

PAR M. JOËL GIRAUD,  
Rapporteur général  
Député

---

ANNEXE N° 31

OUTRE-MER

Rapporteur spécial : M. OLIVIER SERVA

Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>SYNTHÈSE ET CHIFFRES CLÉS</b> .....	5
<b>CHIFFRES CLÉS</b> .....	8
<b>INTRODUCTION</b> .....	11
<b>I. ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE</b> .....	12
<b>A. LES DIFFICULTÉS DE L'EXÉCUTION 2018 : LA COMBINAISON D'ALÉAS DE GESTION ET DE SOUS-CONSOMMATIONS EN CRÉDITS DE PAIEMENT</b> .....	12
1. Des crédits consommés supérieurs à la prévision initiale, mais une sous-consommation par rapport à l'ensemble des crédits ouverts sur l'exercice.....	13
a. Des crédits consommés en augmentation par rapport à 2017 et supérieurs aux ouvertures de la loi de finances initiale pour 2018.....	13
b. Un niveau global de sous-consommation anormal par rapport aux crédits ouverts sur l'exercice.....	15
2. Le programme 138 <i>Emploi outre-mer</i> : le manque de prévisibilité du montant des exonérations de cotisations sociales outre-mer.....	19
3. Le programme 123 <i>Conditions de vie outre-mer</i> : des crédits sous-consommés, conséquence de la contrainte qui pèse sur l'exécution de la mission et de difficultés de gestion.....	21
a. Le programme 123 Conditions de vie outre-mer : des dépenses majoritairement pilotables et engagées par des opérateurs tiers au ministère.....	21
b. Trois points de vigilance sur l'exécution des crédits.....	22
c. Renforcer la position du ministère des outre-mer en interministériel.....	25
<b>B. DES DÉPENSES FISCALES D'UN MONTANT IMPORTANT ET DONT L'ÉVALUATION S'EST AMÉLIORÉE</b> .....	26
<b>C. LA PERFORMANCE : DES INDICATEURS PERTINENTS ?</b> .....	29
<b>II. LES PLANS DE CONVERGENCE : LA MISE EN ŒUVRE TÂTONNANTE D'UN OUTIL PROGRAMMATIQUE MAL IDENTIFIÉ</b> .....	31
<b>A. UN OUTIL DE PROGRAMMATION POUR PARVENIR À L'OBJECTIF AMBITIEUX DE « L'ÉGALITÉ RÉELLE »</b> .....	31
1. Les plans de convergence selon la « loi ÉROM ».....	32
2. La déclinaison des plans en contrats de convergence.....	33

B. UNE APPLICATION TARDIVE DES DISPOSITIONS DE LA LOI TRADUISANT LES DIFFICULTÉS D'ARTICULATION AVEC LES DISPOSITIFS EXISTANTS .....	34
1. La nécessité de prendre en compte les conclusions des assises des outre-mer.....	34
2. Un outil à la portée complexe à saisir.....	34
C. DONNER TOUT LEUR SENS AUX PLANS DE CONVERGENCE .....	36
1. Élaborer un document stratégique visant un « horizon commun » aux autres outils de planification .....	36
2. Des moyens à mettre en cohérence avec les ambitions du plan .....	38
3. Maintenir un suivi dans le temps long des plans de convergence .....	40
<b>III. L'APPLICATION DU PLAN D'ACTION POUR L'AVENIR DE MAYOTTE.....</b>	<b>41</b>
A. UNE MISE EN ŒUVRE GLOBALEMENT SATISFAISANTE D'UN PLAN AMBITIEUX.....	41
1. Les mesures des axes « Sécurité, justice, immigration » et « Entreprise et économie » quasiment intégralement appliquées.....	42
2. Les axes « Santé », « Solidarité nationale », « Éducation et formation », « Logement », « Infrastructures » et « Renforcer l'État et accompagner les collectivités » sont en cours de réalisation.....	43
3. Un financement de 1,3 milliard d'euros principalement porté par le contrat de convergence.....	48
B. AU-DELÀ DU PLAN, MOBILISER DAVANTAGE DE MOYENS POUR LUTTER CONTRE L'IMMIGRATION CLANDESTINE ET RENFORCER LA PRÉSENCE DE L'ÉTAT SUR LE TERRITOIRE.....	49
1. Mobiliser des moyens supplémentaires dans la lutte contre l'immigration clandestine, pour des résultats concrets à court terme .....	49
2. Concentrer les efforts sur l'amélioration de la maîtrise d'ouvrage et sur l'attractivité du territoire pour les fonctionnaires.....	51
<b>ANNEXE ÉTAT D'APPLICATION DU PLAN D'ACTION POUR L'AVENIR DE MAYOTTE .....</b>	<b>55</b>
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION.....</b>	<b>69</b>
<b>Liste des personnes auditionnées par le rapporteur spécial .....</b>	<b>71</b>
<b>SOURCES.....</b>	<b>73</b>

## SYNTHÈSE ET CHIFFRES CLÉS

### ● Sur l'exécution budgétaire 2018 de la mission *Outre-mer*

L'exercice 2018 a été marqué par des difficultés d'exécution budgétaire sur le périmètre de la mission *Outre-mer*. Les crédits consommés se sont élevés à 2,284 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 2,112 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), en augmentation de 217 millions d'euros en AE (+ 10,5 %) et de 82,4 millions d'euros en CP (+ 4,1 %) par rapport à 2017. Le niveau d'exécution est supérieur à la prévision de la loi de finances initiale pour 2018 (LFI 2018) à la fois en AE (+ 163,8 millions d'euros) et en CP (+ 28,9 millions d'euros) en raison, principalement, d'erreurs de prévision de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) quant au montant des remboursements financés par la mission au titre des exonérations de cotisations sociales outre-mer.

En revanche, par rapport à l'ensemble des crédits disponibles en 2018 sur le périmètre de la mission, c'est-à-dire en tenant compte des crédits ouverts par la loi de finances rectificative pour 2018 (LFR 2018) et par les autres mouvements de crédits, l'analyse de l'exécution montre un niveau de sous-consommation important (- 92,7 millions d'euros en AE et - 180,6 millions d'euros en CP). Ces sous-consommations s'expliquent pour partie par des facteurs de calendrier, mais également par des dysfonctionnements dans la maîtrise d'ouvrage de certains projets et par l'incapacité de certaines collectivités territoriales à justifier certaines dépenses qui devaient être payées en 2018.

### Propositions

- Renforcer les moyens d'assistance à la maîtrise d'ouvrage dans les collectivités territoriales d'outre-mer.
- Engager une réflexion sur les moyens de la DGOM et renforcer son attractivité.
- Faire supporter à l'ACOSS une quote-part des surcoûts liés aux erreurs de prévision du montant des remboursements d'exonération de cotisations sociales par la mission *Outre-mer*.
- Engager une réflexion sur le périmètre de la mission *Outre-mer* et sur les attributions du ministère.
- Clarifier en amont la répartition par ministères du coût des contentieux.

- Sur les plans de convergence prévus par la loi ÉROM

La loi du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique <sup>(1)</sup>, dite « loi ÉROM » a créé un nouveau type d'outil de programmation contractuel appelé « plan de convergence ». Dans chacune des collectivités de l'article 73 de la Constitution (anciennement appelés « DOM », puis « DROM »), ce document devait être obligatoirement signé avant le 1<sup>er</sup> juillet 2018 par l'État, par les collectivités de l'article 73 concernées et par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) du territoire.

Ils doivent définir des orientations stratégiques et de long terme pour parvenir à « l'égalité réelle » et prévoir une résorption des écarts de niveaux de développement en matière économique et sociale notamment. Dans l'intention du législateur, ces plans ne devaient pas être de simples déclarations d'intention, mais ils devaient aussi présenter les mesures et actions visant à mettre en œuvre de façon opérationnelle leurs objectifs. Plus de deux ans après la promulgation de la loi ÉROM et quasiment un an après l'échéance du 1<sup>er</sup> juillet 2018, date à laquelle les plans de convergence devaient être signés dans les DROM, deux plans ont été signés. Il semble que l'ensemble des parties n'ait pas saisi la pleine portée de cet outil qui doit pourtant se décliner dans des contrats de convergence, ex contrats de plan État-région.

#### **Propositions**

- Pour les territoires dans lesquels un plan de convergence n'a pas été signé, élaborer le contrat de plan État-région (CPER) selon les orientations stratégiques préalablement formalisées du plan de convergence.
- Coordonner les travaux de la Commission européenne préparatoires aux programmes opérationnels 2021–2027 avec les projets de plan de convergence des territoires.
- Conclure l'ensemble des plans avant la fin de l'année 2019 pour que les programmes opérationnels européens répondent au mieux aux besoins des territoires.
- Prévoir une programmation financière dans les plans de convergence à venir.
- Préparer la prochaine génération de CPER en cohérence avec les ambitions des plans de convergence.
- Intensifier les efforts de l'État pour améliorer la qualité de la maîtrise d'ouvrage dans les territoires.

---

(1) 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.

- Sur l'application du plan d'action pour l'avenir de Mayotte

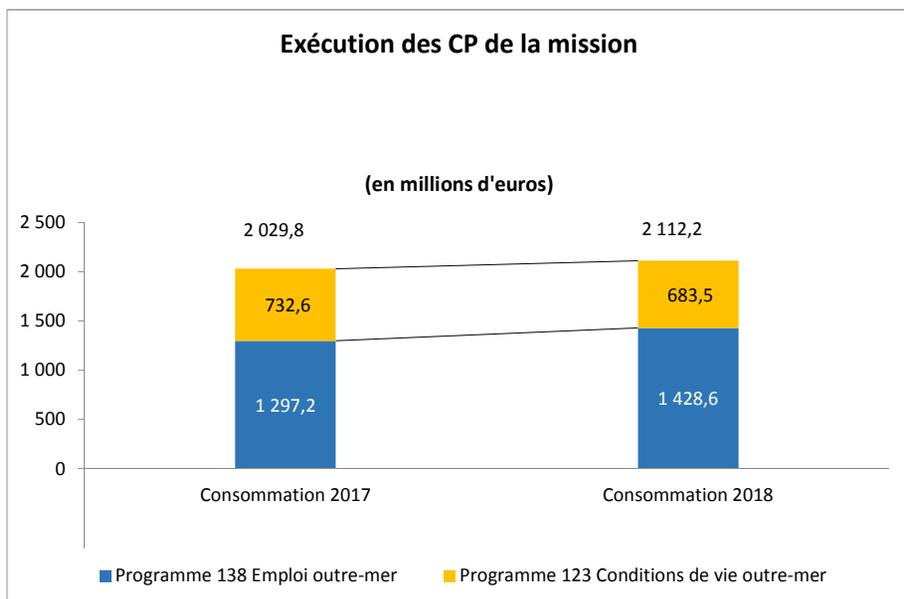
À la suite de la crise sociale de mars 2018, l'État a présenté un plan d'action pour l'avenir de Mayotte de 124 actions, réparties en 53 engagements de huit axes. L'ensemble de ces mesures avait été chiffré à 1,3 milliard d'euros.

La mise en œuvre de ce plan ambitieux est pour le moment globalement satisfaisante, mais le plus difficile reste à faire. Les engagements pris concernant les axes « Sécurité, justice, immigration » et « Entreprise et économie » ont été tenus. S'agissant des autres axes, la plupart des engagements sont en cours de réalisation.

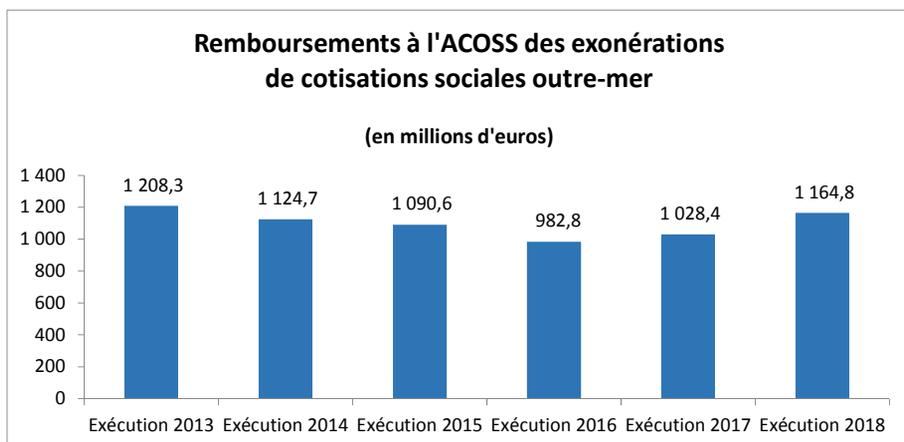
#### **Propositions**

- Renforcer les moyens matériels et humains en mer et dans les airs de lutte contre l'immigration clandestine pour stopper l'arrivée illégale de migrants.
- Poursuivre les efforts visant à intensifier la coopération avec les pays d'émigration, en particulier les Comores, Madagascar et le Mozambique.
- Mettre en œuvre sans délai l'engagement 51 du plan consistant en la création d'une plateforme d'ingénierie financière pour accélérer la mise en œuvre des investissements essentiels prévus dans le plan.
- Assouplir les conditions d'attribution et rendre plus favorables les modalités de calcul de l'indemnité de sujétion géographique et de l'indemnité de frais de changement de résidence pour les seuls fonctionnaires d'État en service à Mayotte.
- Mettre en œuvre l'ensemble des actions de l'engagement 26 du plan d'action pour Mayotte qui n'ont pas encore été réalisées.
- Augmenter le nombre de logements temporaires mis à disposition par l'État à ses fonctionnaires venant d'être affectés à Mayotte et cherchant un logement.
- Mieux valoriser un passage à Mayotte dans la carrière des fonctionnaires d'État.

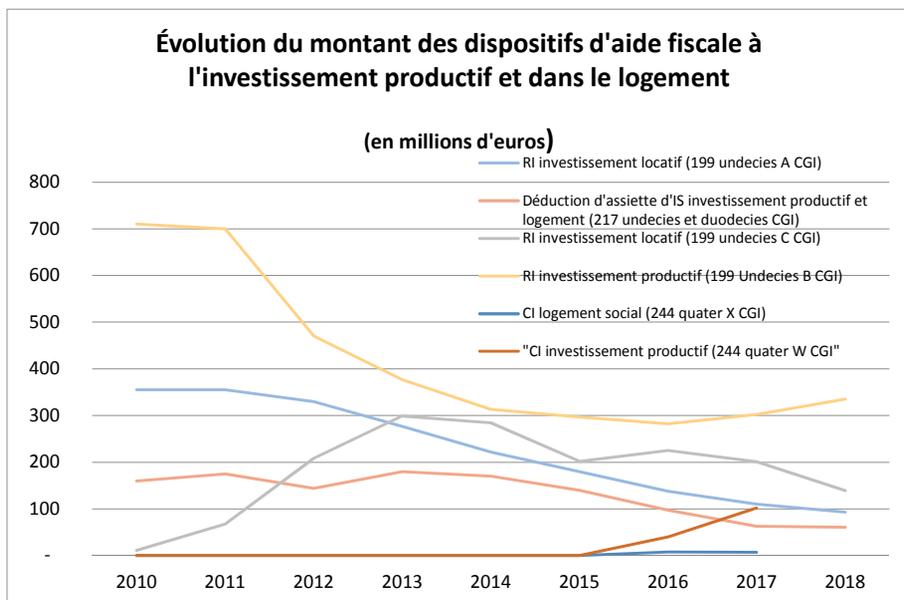
## CHIFFRES CLÉS



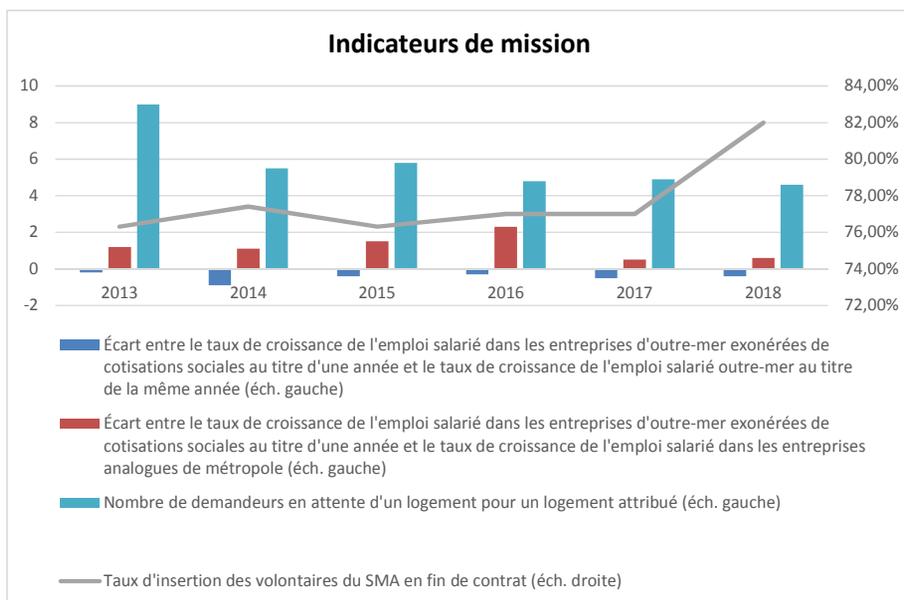
Source : commission des finances, d'après les données retraitées par la DGOM présentées dans le rapport annuel de performances 2018.



Source : commission des finances, d'après les rapports annuels de performances.



Source : commission des finances, d'après les rapports annuels de performances.



Source : commission des finances, d'après les rapports annuels de performances.



## INTRODUCTION

Comme l'exercice 2017, l'exercice 2018 a été marqué par des aléas de gestion qui ont fortement contraint l'exécution budgétaire. Il s'est agi en particulier des crises sociales qui ont éclaté à Mayotte au mois de mars 2018 et à La Réunion à la fin de l'année.

Il traduit en outre la mise en œuvre de certaines dispositions 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 dite « loi ÉROM », les mesures décidées après la tenue des assises des outre-mer, la mise en œuvre du plan d'urgence pour la Guyane et le début de la reconstruction de Saint-Martin, frappé par le cyclone Irma en septembre 2017.

Enfin, pendant cet exercice s'est tenu le référendum d'autodétermination de novembre 2018 en Nouvelle-Calédonie.

L'analyse de l'exécution budgétaire menée par le rapporteur met en évidence des **difficultés dans la gestion des crédits**, s'expliquant par la nature des dépenses de la mission, par la survenance d'événements imprévisibles et par l'éclatement des opérateurs des dépenses de la mission.

Au-delà des seuls développements relatifs à l'exécution de la mission *Outre-mer*, qui ne représente, rappelons-le, qu'environ 12 % des crédits budgétaires finançant les politiques publiques en faveur des outre-mer, le rapporteur spécial s'est attaché à étudier deux dispositifs récents :

- les plans et contrats de convergence, prévus par la loi ÉROM ;
- le « plan d'action pour l'avenir de Mayotte », parfois appelé « plan stratégique pour Mayotte », annoncé le 13 mai 2018 et progressivement appliqué depuis cette date.

Dans le cadre de ces travaux, le rapporteur spécial a effectué un déplacement à Mayotte du 15 au 19 janvier 2019 durant lequel il a mené 32 auditions ou tables rondes. Il a également mené 6 auditions en France hexagonale et une audition en Guadeloupe. Il a enfin envoyé des questionnaires écrits à 44 des signataires potentiels des plans de convergence.

## I. ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

La mission *Outre-mer* finance les actions menées par le ministère des outre-mer à destination des territoires ultramarins. Elle porte en particulier les remboursements à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) des exonérations de cotisations sociales bénéficiant spécifiquement aux entreprises des anciens départements et régions d'outre-mer (DROM).

Si les deux programmes de la mission financent des actions indispensables pour améliorer le quotidien des ultramarins, **ils n'ont représenté que 11,8 % de l'ensemble des crédits finançant les politiques publiques dans les outre-mer en 2018<sup>(1)</sup> dont le montant était estimé à 17,8 milliards d'euros.** Pour obtenir une vision consolidée du montant total des financements de l'État à destination des territoires ultramarins, il conviendrait d'ailleurs d'ajouter à cet agrégat les dépenses fiscales rattachées à la mission, chiffrées à 4,7 milliards d'euros pour l'année 2018.

### A. LES DIFFICULTÉS DE L'EXÉCUTION 2018 : LA COMBINAISON D'ALÉAS DE GESTION ET DE SOUS-CONSOUMMATIONS EN CRÉDITS DE PAIEMENT

La mission *Outre-mer* comporte deux programmes :

– le programme 138 *Emploi Outre-mer* porte les crédits soutenant la création d'emploi par les entreprises ultramarines et finançant la formation et l'insertion professionnelles des jeunes ultramarins ;

– le programme 123 *Conditions de vie Outre-mer* rassemble les crédits visant à réduire les écarts de développement entre les territoires d'outre-mer et la France hexagonale.

L'exécution de chacun des deux programmes révèle les difficultés de pilotage des crédits de la mission, qui ont pour causes principales la nature des crédits de la mission, le périmètre de la mission, la récurrence d'aléas de gestion et l'éclatement des opérateurs de la dépense.

---

(1) Estimation obtenue en divisant le montant des crédits de paiement consommés en 2018 par l'estimation du montant total des crédits de la politique transversale de l'État à destination des outre-mer en 2018 d'après le document de politique transversale (DPT) annexé au projet de loi de finances pour 2019.

## 1. Des crédits consommés supérieurs à la prévision initiale, mais une sous-consommation par rapport à l'ensemble des crédits ouverts sur l'exercice

### a. Des crédits consommés en augmentation par rapport à 2017 et supérieurs aux ouvertures de la loi de finances initiale pour 2018

En 2018, les crédits consommés de la mission *Outre-mer* se sont élevés à **2,284 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et à **2,112 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**, ce qui représente une augmentation de 217 millions d'euros en AE (+ 10,5 %) et de 82,4 millions d'euros en CP (+ 4,1 %) par rapport aux crédits consommés au titre de l'exercice 2017.

Comme le constate la Cour des comptes dans sa NEB 2018, 55 % des dépenses de la mission sont des dépenses de guichet. Il s'agit en particulier des remboursements opérés par l'État à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) des exonérations de cotisations sociales applicables spécifiquement aux entreprises des DROM.

Sauf indication contraire, les données d'exécution présentées dans ce rapport sont celles extraites de *CHORUS*, puis retraitées par la direction générale des outre-mer (voir encadré ci-dessous).

#### **Les données d'exécution *CHORUS* et les retraitements de la DGOM**

Les données de la consommation des crédits présentés dans les rapports annuels de performances (RAP) sont issues du logiciel *CHORUS*. Pour la mission *Outre-mer*, les données d'exécution par programme et par action sont également présentées après retraitements par la direction générale des outre-mer (DGOM). Ces retraitements concernent majoritairement les retraits d'AE sur années antérieures qui n'ont pas fait l'objet de paiements. Le traitement de ces retraits par *CHORUS* vient en effet minorer la consommation des AE au titre de l'exercice durant lequel ils ont été retirés. La DGOM opère elle-même un retraitement pour corriger cet effet de minoration, afin de présenter les AE réellement consommés en 2018.

En 2018, l'impact de ces retraitements a été significatif : ils conduisent à majorer les AE consommés de **6,5 millions d'euros pour le programme 138** et de **59,3 millions d'euros pour le programme 123**. Les retraitements viennent également corriger des erreurs d'imputation.

Si en AE les deux programmes connaissent une hausse des crédits consommés par rapport à 2017, les crédits consommés du programme 123 *Conditions de vie outre-mer* sont en baisse en CP de 49 millions d'euros. Cette baisse est plus que compensée par l'augmentation des crédits consommés du programme 138 *Emploi outre-mer* (+ 131,5 millions d'euros).

CRÉDITS CONSOMMÉS DE LA MISSION *OUTRE-MER* EN 2017 ET EN 2018

(en millions d'euros)

Programme	AE				CP			
	2017	2018	Évolution	En %	2017	2018	Évolution	En %
Programme 138 <i>Emploi outre-mer</i>	1 296,8	1 440,0	+ 143,3	+ 11,0%	1 297,2	1 428,6	+ 131,5	+ 10,1%
Programme 123 <i>Conditions de vie outre-mer</i>	770,3	843,5	+ 73,2	+ 9,5%	732,6	683,5	- 49,0	- 6,7%
<b>Total mission</b>	<b>2 067,1</b>	<b>2 283,6</b>	<b>+ 216,5</b>	<b>+ 10,5%</b>	<b>2 029,8</b>	<b>2 112,2</b>	<b>+ 82,4</b>	<b>+ 4,1%</b>

Source : commission des finances, d'après les données de Chorus retraitées par la direction générale des outre-mer (DGOM), présentées dans le rapport annuel de performances 2017 et dans le rapport annuel de performances 2018.

L'augmentation importante du niveau de consommation des crédits à l'échelle de la mission ne s'explique pas par une croissance des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2018<sup>(1)</sup> (LFI 2018) par rapport à la LFI 2017<sup>(2)</sup>, ces crédits étant stables en programmation à la fois en AE et en CP. C'est donc la **gestion budgétaire des crédits** qui est à l'origine de la hausse des crédits consommés. En AE, les crédits consommés en 2018 sont supérieurs de 163,8 millions d'euros à la prévision de la LFI 2018, la surexécution concernant majoritairement le programme 138 *Emploi Outre-mer* (+ 117,1 millions) et minoritairement le programme 123 *Conditions de vie Outre-mer* (+ 46,8 millions d'euros).

En CP, l'analyse de l'exécution des crédits par rapport à leur consommation est contrastée. S'agissant du programme 138, les CP consommés sont supérieurs de 79 millions d'euros à la prévision. En revanche, on constate une sous-exécution de **50 millions d'euros des CP du programme 123 Conditions de vie outre-mer**.

(1) Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

(2) Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

ÉCART ENTRE LA PRÉVISION ET L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRES EN 2017 ET 2018

(en millions d'euros)

		2017				2018			
		Prévision*	Exécution	Écart	En %	Prévision*	Exécution	Écart	En %
AE	P 138 Emploi outre-mer	1 275,9	1 296,8	+20,9	+ 1,6%	1 323,0	1 440,0	+ 117,1	+ 8,8%
	P 123 Conditions de vie outre-mer	848,9	770,3	- 78,6	- 9,3%	796,8	843,5	+ 46,8	+ 5,9 %
	<b>Total mission</b>	<b>2 124,9</b>	<b>2 067,1</b>	<b>- 57,6</b>	<b>- 2,7%</b>	<b>2 119,7</b>	<b>2 283,6</b>	<b>+ 163,8</b>	<b>+ 7,7 %</b>
CP	P 138 Emploi outre-mer	1 295,6	1 297,2	+ 1,6	+0,1 %	1 349,7	1 428,6	+ 79,0	+ 5,9 %
	P 123 Conditions de vie outre-mer	787,8	732,6	- 55,3	- 7,0 %	733,6	683,5	- 50,0	- 6,8 %
	<b>Total mission</b>	<b>2 083,5</b>	<b>2 029,8</b>	<b>- 53,7</b>	<b>- 1,8 %</b>	<b>2 083,2</b>	<b>2 112,2</b>	<b>+ 28,9</b>	<b>+ 1,4 %</b>

\* y compris fonds de concours et attributions de produits.

Source : commission des finances, d'après les données de Chorus retraitées par la direction générale des outre-mer présentées dans le rapport annuel de performances 2017 et le rapport annuel de performances 2018.

***b. Un niveau global de sous-consommation anormal par rapport aux crédits ouverts sur l'exercice***

● Si le montant des crédits consommés est supérieur à la prévision de la LFI 2018, **les crédits consommés ont été nettement inférieurs à l'ensemble des crédits ouverts, en tenant compte des ouvertures opérées par la loi de finances rectificative pour 2018 et par les mouvements réglementaires de crédits.**

Les crédits ouverts en LFI, d'un montant stable par rapport à la LFI 2017, se sont révélés insuffisants : les AE consommés ont été supérieurs de 164 millions d'euros à la prévision de la LFI (y compris fonds de concours et attributions de produits) et les CP consommés supérieurs de 29 millions d'euros.

Cette surconsommation résulte pour l'essentiel de remboursements d'exonérations de cotisations sociales plus élevés que prévus sur le programme 138 (voir *infra*).

Les ouvertures de crédits en gestion ont été nombreuses et importantes en proportion des crédits de la mission. Au total, elles se sont fixées à 271,1 millions d'euros en AE et 224,1 millions d'euros en CP, soit respectivement 13,6 % et 12,9 % des crédits ouverts en LFI.

Elles sont principalement intervenues par la loi de finances rectificative du 10 décembre 2018 <sup>(1)</sup> qui a ouvert 133,6 millions d’euros en AE et 111,5 millions d’euros en CP pour abonder majoritairement le programme 138 (+ 100,0 millions d’euros en AE et + 78,1 millions d’euros en CP) et minoritairement le programme 123 (+ 33,6 millions d’euros en AE et + 33,4 millions d’euros en CP).

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS EN GESTION

(en millions d’euros)

	Programme 138		Programme 123		Mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>LFI 2018 hors FDC et ADP</b>	<b>1 306,6</b>	<b>1 333,3</b>	<b>796,6</b>	<b>733,4</b>	<b>2 103,2</b>	<b>2 066,7</b>
Ouvertures par voie de FDC et ADP	33,9	33,9	65,6	65,6	99,5	99,5
Ouvertures/annulations par voie réglementaire	28,7	17,5	9,3	-4,4	38,0	13,1
Ouvertures/annulations par LFR	100,0	78,1	33,6	33,4	133,6	111,5
<b>Total ouvertures/annulations</b>	<b>162,6</b>	<b>129,5</b>	<b>108,5</b>	<b>94,6</b>	<b>271,1</b>	<b>224,1</b>
Reliquat de réserve en fin de gestion	2,0	2,0	0,0	0,0	2,0	2,0
<b>Crédits disponibles après ouvertures/annulations, y.c. reliquat de la réserve (1)</b>	<b>1 471,2</b>	<b>1 464,8</b>	<b>905,1</b>	<b>828,0</b>	<b>2 376,3</b>	<b>2 292,8</b>
<b>Crédits consommés (2)</b>	<b>1 440,0</b>	<b>1 428,6</b>	<b>843,5</b>	<b>683,5</b>	<b>2 283,6</b>	<b>2 112,2</b>
<i>en % des crédits de LFI</i>	<i>110,2 %</i>	<i>107,2 %</i>	<i>105,9 %</i>	<i>93,2 %</i>	<i>108,6 %</i>	<i>102,2 %</i>
<i>en % des crédits disponibles</i>	<i>97,9 %</i>	<i>97,5 %</i>	<i>93,2 %</i>	<i>82,6 %</i>	<i>96,1 %</i>	<i>92,1 %</i>
<b>Différence entre crédits consommés et crédits disponibles (2 – 1)</b>	<b>- 31,1</b>	<b>- 36,1</b>	<b>- 61,6</b>	<b>- 144,5</b>	<b>- 92,7</b>	<b>- 180,6</b>

Note : sont présentés dans ce tableau les montants issus de *Chorus* retraités par la DGOM.

Source : *commission des finances, d’après le RAP 2018.*

● **En dépit de ces ouvertures importantes, le niveau de consommation des crédits a été paradoxalement inférieur au montant total des crédits ouverts en LFI et en gestion.**

La sous-consommation s’est élevée à **92,7 millions d’euros en AE** et **180,6 millions d’euros en CP**, soit respectivement 3,9 % et 7,9 % des crédits ouverts. Ce phénomène a de quoi surprendre compte tenu de l’ampleur des crédits sous-exécutés et de l’usage de multiples outils budgétaires pour pallier l’insuffisance des crédits ouverts en LFI. Il concerne essentiellement le programme 123, les sous-consommations ayant atteint 61,6 millions d’euros en AE et 144,5 millions d’euros en CP.

**Cette sous-exécution s’explique par des dysfonctionnements multiples et des ouvertures de crédits imprévisibles.** Auditionnée par le rapporteur spécial, la DGOM a justifié les sous-consommations constatées par plusieurs facteurs.

(1) Loi n° 2018-1104 du 10 décembre 2018 de finances rectificative pour 2018.

Une partie d'entre elles est liée à la non-consommation des fonds de concours et, en particulier, du fonds de solidarité pour l'Union européenne (FSUE) principalement destiné au financement d'opérations à Saint-Martin et en Guadeloupe pour réparer les dommages causés par l'ouragan Irma en 2017. La LFI pour 2018 n'avait pas anticipé l'ouverture de ce fonds de concours, puisque la demande de la France auprès de l'Union européenne a été faite en novembre 2017, à la suite de l'ouragan Irma qui a frappé Saint-Martin en septembre. Sur les 48,9 millions d'euros versés, 14,9 millions d'euros en AE et 13,0 millions d'euros en CP ont été versés.

Lors de son audition, la DGOM a également souligné que le montant des crédits ouverts en LFR intégrait le reversement à la mission *Outre-mer* du produit de cession des parts de capital de l'État des sociétés immobilières des cinq anciens DOM (SIDOM), soit 19,3 millions d'euros. La date de versement n'a pas permis au ministère de consommer ces crédits, si bien qu'il en a demandé le report sur l'exercice 2019.

On peut d'ailleurs s'interroger sur cette ouverture tardive de crédits, alors que le ministère demandait depuis longtemps que lui soit versé le produit de cessions des SIDOM. La non-consommation de ces crédits ouverts trop tardivement a obligé le ministère à en demander le report pour 2019. Or, le niveau des crédits reportés d'un exercice sur l'autre sur un programme ne peut excéder 3 % des crédits initialement ouverts sur le même programme, aux termes de l'article 15 de la loi organique relative aux lois de finances <sup>(1)</sup> (LOLF). Le montant des crédits reportés sur le programme 123 par l'arrêté du 6 mars 2019 a atteint ce plafond en CP (22,8 millions d'euros). Le rapporteur spécial note que le fait d'avoir ouvert en LFR les crédits issus de la cession des SIDOM a rendu impossible la consommation de ces crédits, ce qui a obligé à les reporter et donc à saturer le plafond prévu à l'article 15 de la LOLF, rendant impossible le report d'autres crédits.

Le reste des sous-consommations a pour cause des **difficultés de pilotage de la dépense par le ministère, ce dernier étant dépendant d'opérateurs de dépenses tiers, comme les collectivités territoriales et les opérateurs de logements sociaux**. Il est apparu en fin d'exercice que les territoires n'avaient pas anticipé suffisamment tôt des factures à acquitter en 2018.

Les services de certaines collectivités ont par ailleurs été mobilisés par des événements majeurs, comme le référendum en Nouvelle-Calédonie ou les conséquences de la crise sociale à Mayotte, lesquels ont ralenti le rythme de consommation des CP.

Enfin, la DGOM a mis en lumière le manque de fiabilité de la maîtrise d'ouvrages de certains projets dans les territoires, ce qui a conduit à des sous-exécutions importantes, notamment dans certaines collectivités territoriales.

---

(1) Loi n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

**D’après les éléments fournis par la DGOM, le rapporteur spécial constate que les sous-consommations en AE sont entièrement expliquées par des facteurs exogènes et que la quasi-totalité des crédits en AE ouverts en LFI a bien été consommée. Ces éléments sont de nature à rassurer le rapporteur spécial, puisque cela signifie qu’en règle générale, les opérations prévues ont bien été engagées.**

**En revanche, le rapporteur s’étonne de l’ampleur des sous-exécutions en CP et déplore les dysfonctionnements évoqués par la DGOM et par la Cour des comptes<sup>(1)</sup>. Il souhaite attirer l’attention du Gouvernement sur les défaillances de maîtrise d’ouvrage chez les opérateurs de dépenses du programme 123. Lors de son audition, la DGOM a rappelé la mise en place de plateformes d’ingénierie en Guyane et à Mayotte et a indiqué que la future Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT) constituera une réponse adaptée à ces besoins. La vigilance est toutefois de mise : il conviendra de s’assurer que cette agence ait les moyens suffisants pour apporter des réponses rapides et concrètes aux problèmes de maîtrise d’ouvrage spécifiques aux outre-mer.**

D’après la note d’exécution budgétaire de la Cour des comptes, un plan d’actions proposant des réponses aux difficultés propres à la mission *Outre-mer* doit à court terme être piloté par le directeur général des outre-mer. Il pourrait s’agir notamment de renforcer le contrôle interne comptable entre le directeur général, responsable du programme 123 et les responsables budgétaires opérationnels de programme (RBOP).

S’agissant du pilotage de l’exécution, le rapporteur note que les moyens humains de la DGOM ont considérablement diminué en dix ans. Elle compte actuellement 130 agents contre environ 350 agents en 2007. Il est pourtant indispensable d’améliorer le suivi de l’exécution par les services déconcentrés et de fiabiliser les données budgétaires et comptables. **Une réflexion sur les moyens de la DGOM devrait être engagée.**

#### **Propositions**

- Renforcer les moyens d’assistance à la maîtrise d’ouvrage dans les collectivités territoriales d’outre-mer.
- Engager une réflexion sur les moyens de la DGOM.

---

(1) Note d’exécution budgétaire 2018, mai 2019.

## 2. Le programme 138 *Emploi outre-mer* : le manque de prévisibilité du montant des exonérations de cotisations sociales outre-mer

● Le programme 138 *Emploi Outre-mer* porte les deux tiers des crédits de la mission. Son objectif est de soutenir les entreprises des outre-mer par des exonérations de cotisations sociales spécifiques (action 1 *Soutien aux entreprises*), d'améliorer la formation professionnelle des jeunes ultramarins (action 2 *Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle*) et de couvrir les dépenses de fonctionnement du cabinet de la ministre des outre-mer et de l'administration sous son autorité (action 3 *Pilotage des politiques des outre-mer*).

En 2018, les crédits consommés ont augmenté de 143 millions d'euros en AE et de 138 millions d'euros en CP, la hausse des remboursements à l'ACOSS des exonérations de cotisations sociales applicables dans les DOM expliquant la quasi-totalité de l'évolution.

### CONSOMMATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 138 EMPLOI OUTRE-MER

(en millions d'euros)

Action	AE				CP			
	2017	2018	Évolution	En %	2017	2018	Évolution	En %
1. Soutien aux entreprises	1 036,2	1 170,3	+ 134,1	+ 12,9 %	1 032,2	1 170,3	+ 138,2	+ 13,4 %
2. Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle	258,0	266,5	+ 8,5	+ 3,3 %	262,3	255,1	- 7,2	- 2,8 %
3. Pilotage des politiques des outre-mer	2,6	3,2	+ 0,6	+ 24,4 %	2,7	3,2	+ 0,5	+ 19,4 %
<b>P138 <i>Emploi outre-mer</i></b>	<b>1 296,8</b>	<b>1 440,0</b>	<b>+ 143,3</b>	<b>+ 11,0 %</b>	<b>1 297,2</b>	<b>1 428,6</b>	<b>+ 131,5</b>	<b>+ 10,1 %</b>

Source : commission des finances, d'après les données de CHORUS retraitées par la direction générale des outre-mer présentées dans le RAP 2017 et dans le RAP 2018.

● Les crédits portés par le programme 138 sont constitués à 82 % de remboursements à l'ACOSS des exonérations de cotisations sociales spécifiques aux entreprises ultramarines, assurés par l'action 1 *Soutien aux entreprises*. Cette dépense est dite « de guichet », c'est-à-dire que l'avantage qu'elle finance est dû dès lors que le bénéficiaire satisfait les conditions de son obtention. Le gestionnaire n'a donc pas de capacité de gestion infra-annuelle de la dépense. L'exécution dépend par conséquent de la qualité de la prévision.

**Or, il ressort de l'analyse de l'exécution 2018 que la consommation des crédits en 2018 a été nettement supérieure à la prévision de la LFI.** Compte tenu du poids des remboursements d'exonérations de cotisations dans le programme et plus généralement dans la mission, les écarts à la prévision sur l'action 1 contraignent fortement la gestion. La consommation des crédits de cette action a été **supérieure de 114 millions d'euros en AE (10,8 % du montant des crédits ouverts en LFI)** et de **92 millions d'euros en CP (8,5 % du montant des**

**crédits ouverts**). À l'échelle du montant total des exonérations de cotisations dont le suivi des remboursements est assuré par l'ACOSS, ces montants ne sont pas significatifs. En revanche, à l'échelle de la mission *Outre-mer*, ils sont élevés et ont des conséquences directes sur l'exécution et donc sur les politiques publiques dont le ministère est responsable.

**PRÉVISION ET EXÉCUTION DU PROGRAMME 138 EMPLOI OUTRE-MER**

(en millions d'euros)

Action	AE				CP			
	2017		2018		2017		2018	
	Prévision*	Exécution	Prévision*	Exécution	Prévision*	Exécution	Prévision*	Exécution
1. Soutien aux entreprises	1 027,6	1 036,2	1 056,6	1 170,3	1 030,4	1 032,2	1 078,2	1 170,3
2. Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle	262,6	258,0	263,9	266,5	263,1	262,3	268,9	255,1
3. Pilotage des politiques outre-mer	2,1	2,6	2,5	3,2	2,1	2,7	2,5	3,2
<b>Total P138 Emploi outre-mer</b>	<b>1 275,9</b>	<b>1 296,8</b>	<b>1 323,0</b>	<b>1 440,0</b>	<b>1 295,6</b>	<b>1 297,2</b>	<b>1 349,7</b>	<b>1 428,6</b>

\* y compris fonds de concours et attributions de produits.

Source : commission des finances, d'après les données Chorus retraitées par la DGOM et présentées dans le RAP 2018.

La gestion est d'autant plus contrainte que les **prévisions de l'ACOSS sont imprécises**. Elles ont été réévaluées le 8 octobre 2018 en hausse de 13 %, à 1,16 milliard d'euros, ce qui a justifié d'importants mouvements de crédits d'ordre législatif (LFR) et réglementaire <sup>(1)</sup>, des redéploiements au sein du programme et l'usage de la fongibilité asymétrique.

Dans son rapport sur l'exécution budgétaire de la mission, la Cour des comptes préconise de fiabiliser les dépenses d'exonération de charges de sécurité sociale dans le cadre du projet de réforme de la convention entre l'État et l'ACOSS. Cette dernière estime toutefois que ses prévisions resteront fragiles, compte tenu du niveau de complexité même du dispositif et des erreurs récurrentes de déclaration des employeurs.

Le rapporteur spécial reprend à son compte une proposition de la Cour des comptes en souhaitant qu'au-delà d'un certain seuil, l'ACOSS prenne à sa charge une partie des surcoûts liés à l'erreur de prévision.

**Propositions**

Faire supporter à l'ACOSS une quote-part des surcoûts liés aux erreurs de prévision du montant des remboursements d'exonération de cotisations sociales par la mission *Outre-mer*.

(1) Voir notamment le décret n° 2018-1089 du 4 décembre 2018 portant virement de crédits.

• Le rapporteur spécial constate que l'exécution de l'action 2 *Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle* – qui finance notamment le service militaire adapté (SMA) – a subi les conséquences du besoin de financement en gestion des remboursements d'exonérations de cotisations sociales décrit ci-avant. Selon les données *CHORUS* retraitées par la DGOM, le niveau de consommation des CP de l'action 2 est inférieur de 13,9 millions d'euros à la prévision de la LFI (y compris fonds de concours). Selon le rapport annuel de performances, « *dans le cadre du schéma de fin de gestion, [le SMA] a participé au financement des compensations des exonérations de charges sociales patronales* »<sup>(1)</sup>.

### **3. Le programme 123 *Conditions de vie outre-mer* : des crédits sous-consommés, conséquence de la contrainte qui pèse sur l'exécution de la mission et de difficultés de gestion**

#### ***a. Le programme 123 Conditions de vie outre-mer : des dépenses majoritairement pilotables et engagées par des opérateurs tiers au ministère***

Le programme 123 *Conditions de vie Outre-mer* est le second programme de la mission par importance budgétaire. Il représente environ un tiers de ses crédits. À l'inverse du programme 138 *Emploi outre-mer*, les crédits du programme 123 financent des dépenses majoritairement pilotables. Il s'agit en effet de dépenses d'intervention visant à réduire les écarts de niveaux de vie entre les outre-mer et la France hexagonale. C'est donc le cœur de la politique du ministère des outre-mer. Elle s'exprime à travers neuf actions, dont les plus importantes sont :

– l'action 6 *Collectivités territoriales* finançant plusieurs dotations ou subventions de l'État à destination des collectivités des outre-mer (323,4 millions d'euros en AE et 267,6 millions d'euros en CP), dont la plus importante est l'aide à la reconversion de l'économie polynésienne ;

– l'action 1 *Logement*, finançant des subventions à la construction et à la réhabilitation des logements (193,7 millions d'euros en AE et 162,9 millions d'euros en CP) et parfois appelée « ligne budgétaire unique » (LBU) ;

– l'action 2 *Aménagement du territoire*, portant les crédits de la politique contractuelle de l'État dans les outre-mer (201,1 millions d'euros en AE et 151,2 millions d'euros en CP), en particulier les crédits des contrats de projets État-région (CPER).

Ces trois actions comptent pour plus de 85 % des crédits du programme.

---

(1) *Rapport annuel de performance 2018*, p. 51.

CRÉDITS CONSOMMÉS DE LA MISSION OUTRE-MER EN 2017 ET EN 2018

(en millions d'euros)

Action	AE				CP			
	2017	2018	Évolution	En %	2017	2018	Évolution	En %
1. Logement	193,3	193,7	+ 0,4	+ 0,2 %	199,3	162,9	- 36,4	- 18,2 %
2. Aménagement du territoire	117,4	201,1	+ 83,7	+ 71,3 %	123,5	151,2	+ 27,7	+ 22,5 %
3. Continuité territoriale	42,8	39,5	- 3,4	- 7,8 %	42,1	40,2	- 1,9	- 4,4 %
4. Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports	23,6	20,5	- 3,2	- 13,4 %	24,6	19,6	- 5,0	- 20,4 %
6. Collectivités territoriales	305,8	323,4	+ 17,6	+ 5,7 %	302,7	267,6	- 35,1	- 11,6 %
7. Insertion économique et coopération régionales	0,6	0,6	-	-	0,8	0,4	- 0,4	- 47,4 %
8. Fonds exceptionnel d'investissement	49,3	39,4	- 10,0	- 20,2 %	25,6	29,2	+ 3,6	+ 14,1 %
9. Appui à l'accès aux financements bancaires	37,3	25,3	- 11,9	- 32,0 %	14,0	12,3	- 1,6	- 11,8 %
<b>Total P123 Conditions de vie outre-mer</b>	<b>770,3</b>	<b>843,5</b>	<b>+ 73,2</b>	<b>+ 9,5 %</b>	<b>732,6</b>	<b>683,5</b>	<b>- 49,0</b>	<b>- 6,7 %</b>

Source : commission des finances, d'après les données de Chorus retraitées par la direction générale des outre-mer (DGOM), présentées dans le rapport annuel de performances 2017 et dans le rapport annuel de performances 2018.

**b. Trois points de vigilance sur l'exécution des crédits**

Sans détailler l'exécution du programme action par action, le rapporteur spécial relève plusieurs éléments qui le préoccupent.

En premier lieu, les CP consommés du programme sont en repli de **49,0 millions d'euros par rapport à l'exercice 2017**, soit une **diminution de 6,7 %**. Certes, la prévision de la LFI 2018 laissait présager le repli constaté, mais le programme 123 avait déjà été caractérisé par une sous-exécution des crédits en 2017.

**L'exécution budgétaire de l'action 1 Logement est une source particulière d'inquiétude. Alors même que le logement est un secteur annoncé comme prioritaire, les dépenses budgétaires en sa faveur n'ont jamais été aussi faibles qu'en 2018.** Elles n'ont atteint que 162,9 millions d'euros et sont donc en baisse de 36 millions d'euros en CP par rapport à 2017 (- 18,2 %). La sous-consommation concerne en premier lieu le volet relatif à la construction de logements sociaux, pourtant présenté comme la pierre angulaire de la politique du logement outre-mer.

En deuxième lieu, le rapporteur spécial déplore le niveau important des sous-consommations en CP par rapport aux prévisions de la LFI et, de manière plus éclatante, par rapport à l'ensemble des crédits ouverts durant l'exercice.

**PRÉVISION ET EXÉCUTION DU PROGRAMME 123 CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER**

(en millions d'euros)

Action	AE				CP			
	2017		2018		2017		2018	
	Prévision*	Exécution	Prévision*	Exécution	Prévision*	Exécution	Prévision*	Exécution
1. Logement	246,0	193,3	225,6	193,7	231,8	199,3	227,7	162,9
2. Aménagement du territoire	144,4	117,4	161,3	201,1	163,9	123,5	165,8	151,2
3. Continuité territoriale	41,7	42,8	41,1	39,5	41,7	42,1	41,1	40,2
4. Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports	30,0	23,6	19,5	20,5	21,7	24,6	19,6	19,6
6. Collectivités territoriales	300,3	305,8	261,9	323,4	279,9	302,7	225,1	267,6
7. Insertion économique et coopération régionales	1,0	0,6	0,9	0,6	1,0	0,8	0,9	0,4
8. Fonds exceptionnel d'investissement	40,0	49,3	40,0	39,4	34,8	25,6	36,0	29,2
9. Appui à l'accès aux financements bancaires	45,6	37,3	46,5	25,3	13,2	14,0	17,3	12,3
<b>Conditions de vie outre-mer</b>	<b>848,9</b>	<b>770,3</b>	<b>796,8</b>	<b>843,5</b>	<b>787,8</b>	<b>732,6</b>	<b>733,6</b>	<b>683,5</b>

\* y compris fonds de concours et attributions de produits.

Source : commission des finances, d'après les données Chorus retraitées par la DGOM et présentées dans le RAP 2018.

Par rapport à la prévision en LFI 2018, la sous-consommation ne porte que sur les CP et s'établit à 50,0 millions d'euros, soit **6,8 % des crédits prévus en LFI**. Autrement dit, les crédits ouverts en LFI 2018 et les fonds de concours rattachés au programme aurait permis de financer l'ensemble des crédits consommés, sans qu'il soit besoin d'ouvrir des crédits supplémentaires en gestion. Or, **94,6 millions d'euros ont été ouverts en gestion sur le programme 123 nets des annulations de crédits**, dont 65,6 millions d'euros au titre des fonds de concours et 33,4 millions d'euros au titre de la LFR.

Le rapporteur spécial note que la plupart des ouvertures en gestion proviennent des fonds de concours, alors même que le PAP 2018 ne prévoyait d'ouvertures sur fonds de concours qu'à hauteur de 150 000 euros sur le programme 123. Cet écart résulte d'un effet de calendrier, l'ouragan ayant frappé Saint-Martin et la Guadeloupe à la fin du mois de septembre, la demande de financements au titre du fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE) n'est intervenue qu'en novembre 2017, soit postérieurement à l'élaboration des PAP.

**Comme expliqué ci-dessus, cette sous-consommation révèle un défaut de pilotage et de mise en œuvre des projets, dont les opérateurs sont éclatés.**

La politique du logement est particulièrement touchée (action 1). La sous-exécution atteint 31,9 millions d'euros en AE et 64,8 millions d'euros en CP, soit respectivement 14,8 % et 21,8 % du montant des crédits ouverts sur cette action. Le Gouvernement explique cet écart par la suppression de l'allocation logement en loi de finances et par les « *difficultés rencontrées dans le déroulement des chantiers* »<sup>(1)</sup>. 12 opérations pour un total de 263 logements ont ainsi été reportées en Martinique en raison de problèmes liés à la maîtrise foncière. De même, 3 opérations programmées en Guyane pour 310 logements locatifs ont été reportées.

Le rapporteur spécial souhaite que le suivi des projets et la maîtrise d'ouvrage soient perfectionnés.

L'action 2 *Aménagement du territoire*, qui porte notamment les crédits de la politique contractuelle de l'État a aussi fait l'objet d'une sous-consommation en CP, à hauteur de 14,5 millions d'euros. Les AE exécutés, en revanche, ont été supérieurs de 39,9 millions d'euros à la prévision du PAP 2018. À noter que cette action a pris en charge à hauteur de 40 % le **paiement du contentieux EDF en Martinique dans lequel l'État a été condamné du fait des réquisitions du préfet de la Martinique ayant imposé de s'approvisionner auprès de la SAEA entre 2009 et 2014**. Le ministère a donc inscrit une dépense de 25,2 millions d'euros sur le programme 123, correspondant à 40 % du total à régler, le reste étant financé par les ministères de l'économie et de l'intérieur.

En troisième lieu, le rapporteur relève que les crédits consommés de l'action 6 *Collectivités territoriales* sont nettement supérieurs à la prévision (+ 61,5 millions d'euros en AE et + 42,5 millions d'euros en CP). L'écart s'explique par la consommation des crédits du fonds de secours supérieure à la prévision, par la consommation d'une partie des crédits provenant du fonds de solidarité de l'Union européenne (14,9 millions d'euros en AE et 13,0 millions d'euros en CP), dont le versement n'avait pas été prévu dans le PAP 2018 pour des raisons de calendrier (48,9 millions d'euros en AE/CP) et par la compensation par l'État du « trop versé » par la collectivité territoriale de Guyane au titre du RSA, dépense de 44,2 millions d'euros que le responsable de programme n'avait volontairement pas inscrite.

---

(1) Rapport annuel de performance de la mission Outre-mer, p. 98.

### ***c. Renforcer la position du ministère des outre-mer en interministériel***

● La Cour des comptes a relevé plusieurs sous-budgétisations ou non-budgétisations de la part du responsable de programme. Elle s'est notamment fondée sur une réponse du ministère à une question du rapporteur spécial dans le cadre de la préparation de l'examen du projet de loi de finances pour 2018. Cette question faisait elle-même référence au rapport de la Cour sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2017 et demandait des précisions sur l'absence de prise en compte du contentieux SARA et des engagements pris envers la collectivité territoriale de Guyane.

Le ministère avait répondu qu'il contestait l'affectation de ces dépenses potentielles sur son périmètre et qu'il sollicitait un arbitrage pour que ces charges ne soient pas assumées par la mission *Outre-mer*. Il précisait que « *l'importance de ces différents risques budgétaires est tel qu'il n'est pas envisageable, sauf à obérer gravement une ou plusieurs des politiques publiques portées par le ministère des outre-mer, de les couvrir en gestion dans le cadre des crédits de la LFI pour 2018* »<sup>(1)</sup>.

● La gestion budgétaire difficile de l'exercice sur le programme 123, les contraintes fortes liées aux aléas de gestion et à la pluralité d'opérateurs de la dépense interroge quant au positionnement institutionnel du ministère des outre-mer. Le ministère n'est par ailleurs responsable que d'environ 12 % des crédits budgétaires de l'État à destination des outre-mer. Une réflexion sur le périmètre de la mission et sur les attributions du ministère pourrait s'engager. La mission *Outre-mer* ne devrait-elle pas voir son champ s'élargir à d'autres politiques en faveur des outre-mer et actuellement portées par d'autres missions ?

À ce stade, il est indispensable de davantage promouvoir le **réflexe outre-mer** promu par la ministre, pour que les outre-mer soient au cœur de l'ensemble des politiques publiques et pas seulement des actions financées par le seul ministère des outre-mer.

#### **Propositions**

- Engager une réflexion sur l'élargissement du périmètre de la mission *Outre-mer* et sur celui des attributions du ministère.
- Clarifier en amont la répartition par ministères du coût des contentieux.

---

(1) Réponse à une question de MM. Dunoyer, Mathiasin et Serva, octobre 2017.

## B. DES DÉPENSES FISCALES D'UN MONTANT IMPORTANT ET DONT L'ÉVALUATION S'EST AMÉLIORÉE

- Le montant des dépenses fiscales rattachées à la mission est supérieur au double de ses crédits budgétaires, puisqu'elles sont chiffrées à **4,6 milliards d'euros en 2018**.

Ces dépenses fiscales ont d'abord pour vocation de compenser le coût de la vie chère dans les outre-mer, conséquence de l'éloignement, de l'étroitesse des marchés et parfois de l'insularité. C'est le cas en particulier du taux réduit de TVA applicable dans les anciens DROM (1,85 milliard d'euros en 2018) ou de la réduction d'impôt applicable, dans la limite d'un plafond, aux résidents des anciens DROM. Elles visent également à attirer les investissements, qu'il s'agisse d'investissements productifs ou d'investissements dans le secteur du logement.

- Le paysage des dépenses fiscales rattachées à la mission *Outre-mer* a été modifié par la loi de finances pour 2019. Elle a abaissé le plafond de l'avantage fiscal procuré par la réduction d'impôt sur le revenu pour les contribuables résidant dans les anciens DROM, supprimé la TVA non-perçu récupérable et la réduction d'impôt en faveur du logement social dans les anciens DROM.

Les économies créées par les réformes des dispositifs fiscaux ont permis d'augmenter les crédits ouverts sur la mission *Outre-mer* en LFI 2019<sup>(1)</sup>, l'objectif annoncé étant de les diriger plus directement vers l'investissement. Le rapporteur spécial s'attachera à vérifier que ces crédits ont été consommés conformément à l'autorisation budgétaire et à l'intention du législateur.

- Dans son analyse de l'exécution budgétaire, la Cour des comptes relève que trois nouveaux dispositifs ont été créés par la loi de finances rectificative du 28 décembre 2017<sup>(2)</sup> pour faciliter des démarches de régularisation foncière et faciliter les projets de développement à Mayotte. La Cour recommande que des indicateurs soient attachés à ces nouvelles dépenses fiscales et qu'une évaluation à mi-parcours soit prévue.

Le rapporteur spécial rejoint l'analyse de la Cour des comptes pour améliorer l'évaluation des dispositifs de dépenses fiscales rattachées à la mission. Il constate cependant que trois des principales dépenses fiscales de la mission ont été évaluées par le ministère, conformément aux dispositions du règlement général d'exemption par catégorie (RGEC).

Il souhaite rappeler l'importance de ces dépenses fiscales pour le développement économique des outre-mer.

---

(1) Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

(2) Article 64 de la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017.

**CHIFFRAGE DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES À LA MISSION OUTRE-MER**

*(en millions d'euros)*

Programme	Dispositif	2014	2015	2016	2017	2018*	Évol. 2017-2018	
P138 Emploi Outre-mer	Exonération de TVA de certains produits e matières premières dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion	180	158	154	167	167	-	
	Déductibilité de la TVA afférente à certains produits exonérés	100	100	100	100	100	-	
	Abattement d'IS ou d'IR applicable aux bénéfices des entreprises provenant d'exploitations dans les DOM	88	87	77	63	62	- 1,6 %	
	Exonération d'IS des bénéfices réinvestis dans l'entreprise pour les sociétés minières dans les DOM	-	-	-	-	-	na	
	Exonération d'IS des bénéfices en cas de création d'activité nouvelle dans les DOM	-	-	-	-	-	na	
Sous-total P138		368	345	331	330	329	- 0,3 %	
P123 Conditions de vie Outre-mer	Impôts d'État	Taux de TVA réduit	1 330	1 300	1 400	1 800	1 850	+ 2,8 %
		Exclusion des DOM du champ d'application de la TICPE	750	940	996	1 062	1 178	+ 10,9 %
		Réduction pour les contribuables des DOM de la cotisation résultant du barème de l'IR	372	384	405	402	402	-
		Réduction d'IR au titre des investissements productifs (article 199 <i>undecies</i> B)	313	297	282	302	335	+ 10,9 %
		Réduction d'IR au titre des investissements dans le secteur du logement (article 199 <i>undecies</i> A)	222	180	138	110	93	- 15,5 %
		Réduction d'IR en faveur de l'investissement locatif (dispositif Scellier outre-mer)	19	19	23	21	20	- 4,8 %
		Réduction d'IR en faveur de l'investissement locatif dans le secteur intermédiaire (dispositif Scellier outre-mer)	11	10	11	11	11	-
		Réduction de 50 % des tarifs des droits d'enregistrement et de timbre en Guyane	7	4	6	4	4	-
		Exonération de TVA des transports maritimes dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion	2	1	1	1	1	-
		Réduction d'IR en faveur des résidents d'outre-mer au titre de la souscription de parts de fonds d'investissement de proximité	1	1	1	1	7	+ 600,0 %
		Taux de TVA réduit applicable aux ventes de terrains à bâtir, aux constructions et ventes de logements neufs donnant lieu à défiscalisation	40	30	30	30	30	-
Crédit d'impôt en faveur des investissements dans le logement social (article 244 <i>quater</i> X)	-	-	8	7	nc	na		
Déduction d'assiette d'IS au titre des investissements productifs et du logement (articles 217 <i>undecies</i> et 217 <i>duodecies</i> )	170	140	97	63	61	- 3,2 %		

Programme		Dispositif	2014	2015	2016	2017	2018*	Évol. 2017-2018
Impôts locaux pris en charge par l'État		Crédit d'impôt en faveur des investissements productifs (article 244 <i>quater</i> W)	–	–	40	102	nc	na
		Réduction d'IR au titre des investissements dans le logement social (199 <i>undecies</i> C)	284	202	225	201	139	– 30,8 %
		Abattement sur les bases de CVAE	20	23	25	20	22	+ 10,0 %
		Abattement sur les bases de la CFE	13	16	13	14	15	+ 7,1 %
		Abattement sur la base de la TFPB	8	9	8	8	10	+ 25,0 %
		Exonération partielle des terres agricoles de TFPNB	8	8	7	7	8	+ 14,3 %
	Abattement sur la base de TFPB en faveur des immeubles antisismiques	–	–	–	–	–	na	
Sous-total P123			3 575	3 564	3 716	4 166	4 318	+ 3,6 %
Total Mission <i>Outre-mer</i>			3 943	3 909	4 047	4 496	4 647	+ 3,4 %

\* Chiffrage non définitif.

Source : *commission des finances, d'après les RAP.*

### C. LA PERFORMANCE : DES INDICATEURS PERTINENTS ?

L'examen du projet de loi de règlement est l'occasion d'analyser les résultats du dispositif de performance, conformément à l'esprit de la LOLF. Trois indicateurs sont particulièrement représentatifs de la mission.

- Le premier mesure l'**impact des exonérations de cotisations patronales** sur l'emploi dans les DROM. Il apparaît que l'emploi dans les outre-mer a davantage progressé dans les secteurs non aidés par les exonérations que dans les secteurs aidés. L'objectif pour 2018 n'est d'ailleurs pas atteint, comme le montre le tableau ci-dessous. Cela étant, on ne peut pas tirer de ce sous-indicateur l'enseignement que les dispositifs d'exonérations de cotisations ne sont pas efficaces. Dans les secteurs aidés, l'emploi a progressé de 1,6 % entre 2017 et 2018 contre 1 % entre 2016 et 2017.

En revanche, l'effectif des entreprises dans les DROM a progressé dans tous les secteurs, qu'ils soient aidés ou non aidés. Le RAP explique que l'emploi des secteurs non aidés a progressé plus rapidement que l'emploi du secteur aidé par la conjoncture particulièrement favorable du secteur bancaire et du secteur de l'énergie, qui ne sont pas aidés par les exonérations.

Comme le montrent les résultats de l'indicateur, le secteur aidé dans les outre-mer a en revanche vu ses effectifs croître plus rapidement que les entreprises analogues de l'hexagone.

La croissance de l'emploi dans les secteurs concernés par les exonérations dépend de multiples facteurs distincts de l'effet des dispositifs d'exonérations de cotisations. L'évolution de l'indicateur n'est donc qu'une information parmi d'autres pour évaluer l'efficacité des dispositifs d'exonérations. Si le rapporteur spécial estime que l'indicateur présente une information utile, il ne pense pas que son évolution mesure avec pertinence l'efficacité des dispositifs d'exonérations de cotisations.

- S'agissant de l'aide à l'insertion professionnelle, l'indicateur mesurant la performance du **service militaire adapté (SMA)** est encourageant. Les objectifs fixés sont dépassés : le taux d'insertion des volontaires en fin de contrat (82 %) a progressé et a dépassé la prévision (78 %). Lors des déplacements qu'il a effectués, le rapporteur spécial a pu se rendre compte de l'intérêt de ce dispositif qui est une réussite de la politique de l'État dans les outre-mer.

- Enfin, s'agissant de la politique du logement, l'indicateur représentatif de la mission mesure la **fluidité du parc social**. Le ratio du nombre de personnes en attente d'un logement pour un logement attribué a diminué en 2018 (-0,3) pour se fixer à 4,6, alors que la prévision pour 2018 était une détérioration de la situation. Cette amélioration s'explique par la baisse du nombre de demandeurs de logements sociaux. Il convient néanmoins de relativiser ces résultats tant la disparité entre territoires est grande et tant les besoins restent importants.

**RÉSULTATS DES INDICATEURS PARTICULIÈREMENT REPRÉSENTATIFS DE LA MISSION**

Indicateur	Sous-indicateur	Unité	Réalisation 2017	Prévision 2018	Réalisation 2018	2020 Cible PAP 2018	Objectif PAP 2018	Évolution 2017/2018
Impact des exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale sur l'évolution des effectifs salariés dans les DOM	Écart entre le taux de croissance de l'emploi salarié dans les entreprises d'outre-mer exonérées de cotisations sociales au titre d'une année et le taux de croissance de l'emploi salarié outre-mer au titre de la même année	Nombre décimal	- 0,5	0,6	- 0,4	0,6	Non satisfait	Progrès
	Écart entre le taux de croissance de l'emploi salarié dans les entreprises d'outre-mer exonérées de cotisations sociales au titre d'une année et le taux de croissance de l'emploi salarié dans les entreprises analogues de métropole	Nombre décimal	0,5	3	0,6	3	Non satisfait	Régression
Taux d'insertion des volontaires du SMA en fin de contrat	Taux d'insertion des volontaires du SMA en fin de contrat	%	77	78	82	78	Satisfait	Progrès
	Taux de sorties anticipées du dispositif sans insertion professionnelle	%	11,3	< 12	11,4	< 12	Satisfait	Régression
Fluidité du parc de logements sociaux	Nombre de demandeurs en attente d'un logement pour un logement attribué	Ratio	4,9	5,5	4,6	5	Satisfait	Progrès
	Taux de mobilité dans le parc social	%	8,3	10	8,5	10	Non satisfait	Progrès

Source : commission des finances, d'après le RAP 2018.

## II. LES PLANS DE CONVERGENCE : LA MISE EN ŒUVRE TÂTONNANTE D'UN OUTIL PROGRAMMATIQUE MAL IDENTIFIÉ

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 ÉROM » avait une ambition première : « traduire les promesses d'égalité en réalisations concrètes »<sup>(1)</sup>.

Nouveaux instruments de programmation, les plans de convergence tels qu'imaginés par le législateur devaient se distinguer des outils qui lui préexistaient par leur niveau d'ambition, par l'ampleur de leur champ d'intervention et par leur inscription dans le temps long. Plus de deux ans après la promulgation de la loi ÉROM, le rapporteur spécial a souhaité faire un bilan de l'application de ses dispositions concernant les plans de convergence et évaluer leur efficacité. Il a, pour ce faire, mené 6 auditions et envoyé des questionnaires à 44 signataires potentiels de plans de convergence appelant des réponses par écrit.

### A. UN OUTIL DE PROGRAMMATION POUR PARVENIR À L'OBJECTIF AMBITIEUX DE « L'ÉGALITÉ RÉELLE »

Partant du constat bien connu des franches inégalités de développement entre les outre-mer et l'hexagone d'une part, et au sein de chaque territoire d'autre part, et du constat du manque de cadrage stratégique des contrats de plan État-région (CPER), le rapport au Premier ministre de M. Victorin Lurel *Égalité réelle outre-mer* (mars 2016) préconisait la conclusion, pour chaque DROM, d'un plan de convergence vers « l'égalité réelle ».

À la suite des conclusions de ce rapport, la loi ÉROM du 28 février 2017 a prévu une **obligation d'établissement de plans de convergence dans les DROM** (article 7 de la loi) et une **possibilité d'établissement de tels plans pour les collectivités de l'article 74 de la Constitution et la Nouvelle-Calédonie** (article 8).

Ces plans de convergence dans les DROM et, s'ils existent, dans les COM et en Nouvelle-Calédonie, doivent ensuite se décliner en **contrats de convergence**.

---

(1) Rapport n° 4064 fait au nom de la commission des lois par M. Victorin Lurel, rapporteur, p. 13, septembre 2016.

## 1. Les plans de convergence selon la « loi ÉROM »

Les plans de convergence répondent à un véritable besoin : permettre aux territoires, en partenariat avec l'État, de formaliser des orientations de développement à long terme, de fixer une stratégie de développement et de suivre ses effets au moyen d'indicateurs.

Obligatoire dans les DROM, les plans de convergence devaient être signés **avant le 1<sup>er</sup> juillet 2018**.

● Ainsi, aux termes de l'article 7 de la loi ÉROM, « *L'État, les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution et les établissements publics de coopération intercommunale, en partenariat avec les acteurs économiques et sociaux élaborent, pour le territoire de chacune de ces collectivités, un **plan de convergence en vue de réduire les écarts de développements**.* »

Dans chaque DROM, ce plan doit définir les orientations et préciser les mesures et actions visant à mettre en œuvre les objectifs suivants :

– l'égalité réelle ;

– la résorption des écarts de niveaux de développement en matière économique, sociale, sanitaire, de protection et de valorisation environnementales ainsi que de différence d'accès aux soins, à l'éducation, à la formation professionnelle, à la culture, aux services publics, aux nouvelles technologies et à l'audiovisuel entre le territoire hexagonal et le territoire ultramarin en question ;

– la réduction des écarts de niveaux de vie et de revenus constatés au sein de chacun d'entre eux.

● Pour atteindre ces objectifs, chaque plan doit comprendre :

– un volet relatif à son périmètre et à sa **durée, qui est comprise entre 10 et 20 ans** ;

– un **diagnostic économique**, sanitaire, social, financier et environnemental ;

– un **diagnostic portant sur les inégalités** de revenus et de patrimoine, les discriminations et les inégalités entre les femmes et les hommes ;

– une **stratégie de convergence de long terme** sur le territoire en tenant compte des institutions, du régime législatif et de la répartition des compétences propres à chaque collectivité. Cette stratégie doit déterminer le niveau de réduction des écarts de développement à atteindre à son terme ;

– un volet relatif aux **contrats de convergence** ou aux autres mesures contractuelles nécessaires à sa mise en œuvre opérationnelle, précisant notamment la **programmation financière des actions s’inscrivant dans ce cadre** ;

– un volet contenant les demandes d’habilitation et d’expérimentation ainsi que les propositions de modification ou d’**adaptation du droit** et présentées par les collectivités compétentes ;

– un **tableau de suivi des actions et projets** faisant état de l’**évolution des indicateurs de développement**, dont le PIB par habitant, le seuil de pauvreté, le taux de chômage, les écarts de revenus par habitant.

Dans les DROM, ces plans devaient être **signés avant le 1<sup>er</sup> juillet 2018**.

• Des plans de convergence peuvent également être signés dans les COM et en Nouvelle-Calédonie (article 8). Inspirés des plans de convergence dans les DROM, ils doivent tenir compte des institutions, du régime législatif et de la répartition des compétences propres à chaque collectivité.

## 2. La déclinaison des plans en contrats de convergence

Les plans de convergence n’ont pas été conçus pour porter eux-mêmes des projets de développement et pour prévoir les financements afférents. Il s’agit de documents stratégiques, mais leur suivi doit nécessairement orienter les politiques de développement.

En témoignent les débats parlementaires lors de l’examen du projet de loi <sup>(1)</sup>, la déclinaison des plans de convergence en contrats de convergence était une volonté forte des parlementaires pour donner corps aux orientations stratégiques des plans de convergence. L’article 9 de la loi ÉROM dispose ainsi que les plans de convergence *« sont déclinés en **contrats de convergence**, d’une **durée maximale de six ans**, ou en toutes autres mesures contractuelles nécessaires à leur mise en œuvre opérationnelle, pendant toute la durée de leur exécution. »*

Pour ne pas complexifier davantage le panorama des instruments programmatiques et de la politique contractuelle, le législateur a prévu - notamment dans ses travaux préparatoires - que les contrats de convergence pourraient prendre la forme des CPER qui sont actuellement utilisés dans les DROM ou de contrats de projets et de développement dans les COM et en Nouvelle-Calédonie. Les plans de convergence devaient ainsi permettre de conférer un cadre stratégique à la politique contractuelle d’investissements entre l’État et les collectivités territoriales.

Ils ont également pour utilité d’ancrer « dans le concret » la programmation de nature économique et sociale des plans de convergence et lui imposer une traduction budgétaire, car, d’évidence, la novation que constituent les plans de convergence ne saurait être sur le seul terrain de la méthode. L’ambition de ces plans commande des résultats et donc des moyens.

---

(1) Voir notamment la deuxième séance du mardi 4 octobre 2016 à l’Assemblée nationale ([lien](#)).

## **B. UNE APPLICATION TARDIVE DES DISPOSITIONS DE LA LOI TRADUISANT LES DIFFICULTÉS D'ARTICULATION AVEC LES DISPOSITIFS EXISTANTS**

### **1. La nécessité de prendre en compte les conclusions des assises des outre-mer**

Au 1<sup>er</sup> juillet 2018, date à laquelle tous les plans de convergence des collectivités de l'article 73 devaient être signés, aucun plan de convergence ne l'était.

Le retard dans la signature des plans de convergence tient au calendrier électoral et à la tenue des assises des outre-mer. Les signataires des plans de convergence prévus par la loi ÉROM ont en effet souhaité reporter leur élaboration pour qu'ils tiennent compte du livre bleu publié à l'issue des assises.

Ce dernier a d'ailleurs rebaptisé les plans de convergence « plans de convergence et de transformation ». Il prévoit un enrichissement des plans et des contrats de convergence, par « *une matrice enrichie d'indicateurs nouveaux pour rendre compte de l'impact des politiques publiques* »<sup>(1)</sup> que les représentants de l'État doivent proposer à la signature des collectivités.

Le même livre bleu a précisé que le cadre financier de la déclinaison des plans en contrats de convergence devait permettre de sécuriser sur le quinquennat les engagements du ministère des outre-mer dans le cadre de la contractualisation et d'inclure dans le périmètre de la contractualisation des ministères qui n'y sont actuellement pas associés.

D'évidence, il était nécessaire que les assises précèdent la conclusion des contrats de convergence, car cet exercice est le marqueur originel de la politique du Gouvernement pour les outre-mer et de la nouvelle relation que l'État propose aux territoires.

En outre, dans certaines collectivités comme à La Réunion, la crise sociale qui a éclaté à la fin de l'année 2018 a contribué à allonger encore le délai d'élaboration des plans de convergence.

### **2. Un outil à la portée complexe à saisir**

● À la date de la promulgation de la loi ÉROM, le législateur avait déjà à l'esprit le calendrier électoral et donc l'éventuelle nouvelle impulsion des politiques publiques ultramarines. Pour cette raison, les plans et contrats de convergence, désormais appelés « plans et contrats de transformation », n'en doivent pas moins respecter l'intention du législateur. Or, la nécessaire plasticité des dispositions de la loi ÉROM définissant les plans de convergence paraît entraîner, en contrepartie, des **difficultés pour les signataires à en saisir la portée concrète.**

---

(1) Livre bleu outre-mer p. 92, mai 2018.

● Il ressort en fait des contributions écrites reçues par le rapporteur que la **nature et la portée de ces plans ne semblent pas bien identifiées par l'ensemble des parties prenantes**. Leur articulation avec les dispositifs de programmation existants n'est pas claire pour les collectivités elles-mêmes.

Actuellement, des plans de convergence ont été signés en Guadeloupe et à Mayotte. Dans certains territoires, d'après les personnes auditionnées, les projets de contrats de convergence sont paradoxalement plus avancés que les projets de plans de convergence, ce qui réduit considérablement la portée de ces derniers. Les contrats de convergence devaient en effet être la traduction concrète d'un cadre stratégique plus large et cohérent.

**LA SIGNATURE DES PLANS DE CONVERGENCE  
DANS LES COLLECTIVITÉS DE L'ARTICLE 73 DE LA CONSTITUTION**

<b>Territoire</b>	<b>État d'avancement des plans de convergence</b>
Guadeloupe	Plan signé le 31 décembre 2018 par l'ensemble des partenaires
Guyane	Projet de plan en cours d'analyse par le ministère
Martinique	Plan prochainement signé
Mayotte	Plan signé fin 2018 par l'ensemble des partenaires
La Réunion	Projet de plan en cours d'analyse par le ministère

*Source : réponse du ministère aux questions du rapporteur spécial.*

Dans ces territoires, l'application des outils de convergence prévues par la loi ÉROM se résume pour le moment davantage à l'élaboration de contrats de convergence, consistant dans certains cas à un recyclage du CPER en cours enrichi d'une revue des politiques existantes de l'État, qu'à la confection d'une véritable stratégie pluriannuelle de développement appelée à être déclinée dans un second temps.

Ainsi, des représentants de l'exécutif de certaines collectivités territoriales ont constaté un écart entre les ambitions de convergence portées par la loi ÉROM d'une part, et la méthode et le contenu du projet de contrat de convergence d'autre part. La multitude de projets de relativement faibles montants qui ne sont pas conduits par une ligne stratégique claire et ambitieuse se fait au détriment de grands projets plus structurants selon eux.

● L'association de l'ensemble des parties prévues par la **loi n'est pas totalement assurée**. En raison de la relative incertitude sur la portée des plans de convergence, certains établissements publics de coopération intercommunales (EPCI) n'ont d'ailleurs été associés à la réflexion que tardivement, parfois même après le délai légal de signature du plan.

L'intégration des EPCI dans les plans de convergence est en soi une avancée, les plans ayant vocation à être des outils transversaux. Les EPCI n'étant pas signataires des CPER, leur intégration dans le champ des signataires des plans de convergence les incite à proposer des objectifs stratégiques justifiant de nouvelles opérations, ce qui ajoute une contrainte à l'élaboration des contrats.

À ce stade, et même si les situations diffèrent selon les territoires, il semble que tant l'État que les collectivités territoriales ne se sont pas saisis de cet instrument pourtant conçu pour être utile au développement des territoires. À leur décharge, le calendrier d'entrée en vigueur des dispositions relatives à la programmation – deux mois avant l'élection présidentielle et trois mois avant les élections législatives – n'a pas facilité leur appropriation par les parties. Plusieurs représentants des collectivités que le rapporteur a auditionnés qualifient les plans de convergence d'outils « hors sols », trop « déconnectés des documents contractuels ». Certains d'entre eux déplorent le manque de réflexion commune sur les objectifs de développement que doivent contenir ces plans. C'est moins le principe même des plans de convergence qu'ils remettent en cause que la méthode présidant à leur élaboration et leur articulation avec les contrats de convergence.

### **C. DONNER TOUT LEUR SENS AUX PLANS DE CONVERGENCE**

Les plans de convergence ont le sens que le législateur leur a donné. Le rapporteur spécial souhaite donc que les parties lui donnent toute sa portée, conformément à son intention.

Il est pour cela nécessaire que les plans de convergence ne soient pas un simple document de présentation agrégée des écarts de développement et de déclarations d'intention pour les résorber. Ils doivent guider la politique de développement et les projets décidés dans le cadre des contrats d'investissement traditionnels.

L'ambition de long terme des plans de convergence doit se traduire à court terme par de meilleurs résultats des politiques publiques. Ils peuvent passer par des moyens supplémentaires par rapport aux générations de contrats précédentes et par une amélioration de la conduite des projets.

#### **1. Élaborer un document stratégique visant un « horizon commun » aux autres outils de planification**

● Aux termes de l'article 7 de la loi ÉROM, les plans de convergence doivent fixer des orientations stratégiques tout en précisant « *les mesures et actions visant à mettre en œuvre de façon opérationnelle les objectifs* » de réduction des écarts de développement entre l'hexagone et les territoires d'outre-mer et au sein des territoires eux-mêmes. Le caractère opérationnel des plans de convergence ne fait donc pas de doute pour le législateur. Il ne peut pas s'agir d'une liste de bonnes intentions déconnectées des moyens pour y parvenir.

Voilà pourquoi l'articulation du plan de convergence avec les autres outils programmatiques est essentielle. Le législateur avait d'ailleurs identifié l'écueil d'une programmation indépendante des politiques pluriannuelles existantes. Le III de l'article 7 dispose ainsi que « *les documents de planification et de programmation conclus entre l'État, d'une part, et les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale, d'autre part, ainsi que*

*ceux adoptés unilatéralement par l'une ou l'autre des parties en vertu d'une disposition édictée par l'État sont compatibles avec la stratégie de convergence définie dans le plan.* » Il est intéressant de remarquer que ces documents de planification ne *tiennent pas* seulement *compte* des plans de convergence, mais « *sont compatibles* » avec ces derniers. Cette précision n'est pas anodine car le choix des mots « *sont compatibles* » résulte d'un amendement à l'Assemblée nationale du rapporteur du texte qui, guidé par le souci de ne pas faire des plans de convergence de simples documents déclaratoires, justifiait cette rédaction par la volonté d'instaurer une « *primauté des plans de convergence sur l'ensemble des autres documents de planification* » <sup>(1)</sup>.

- Le lien entre le plan de convergence et les CPER doit sans doute être encore plus fort lorsque ces derniers font office de contrats de convergence au sens de l'article 9. Ils doivent décliner les plans de convergence et, par conséquent, détailler la **programmation financière pluriannuelle** qui devrait figurer dans le plan.

Il est donc indispensable que les plans de convergence soient élaborés et adoptés avant la négociation et la conclusion des contrats de convergence. Or, comme indiqué *supra*, l'élaboration des contrats de convergence ne résulte pas systématiquement d'une stratégie de long terme préalablement construite dans le cadre de plans de convergence. La date limite de conclusion des plans de convergence, fixée au 1<sup>er</sup> juillet 2018, devait permettre d'engager la négociation des CPER sur la base d'objectifs de développement de long terme et de l'explication des mesures opérationnelles à engager pour y parvenir.

Pour des raisons déjà évoquées, les plans de convergence n'ont généralement pas pu être conclus au moment de la publication de ce rapport. L'articulation voulue par le législateur entre les plans et les contrats de convergence est donc plus difficilement applicable dans les territoires pour lesquels le plan n'a pas été signé.

**Il serait donc opportun que les plans puissent être signés rapidement, dans les formes voulues par la loi, pour que son volet sur la programmation ait une réelle portée.**

- Lors de ses auditions, l'attention du rapporteur a été attirée sur l'opportunité qu'il y aurait à **associer la Commission européenne à la préparation des plans de convergence et des CPER**. Bien que sa participation ne soit pas prévue par la loi, l'importance des programmes opérationnels de la Commission justifierait que ses services soient mieux informés sur le contenu des projets de plan de convergence. Lors de son audition par le rapporteur, Mme Loredana Von Buttlar, chef de l'unité D3 de la direction générale Politique régionale et urbaine de la Commission a indiqué que des échanges et des consultations informelles ont eu lieu sur le sujet avec les autorités régionales.

---

(1) *Exposé sommaire de l'amendement n° CL246 de M. Victorin Lurel sur le projet de loi n° 4000 Égalité réelle outre-mer.*

Alors que se prépare l'accord de partenariat entre la Commission et la France, préalable à la programmation opérationnelle 2021–2027, il serait utile de coordonner les objectifs et indicateurs des programmes opérationnels avec ceux des plans de convergence. Les services de la Commission ont d'ailleurs déjà commencé à préparer leur analyse des besoins d'investissement dans les territoires ce qui justifie d'autant plus une coordination avec l'État et les collectivités.

Pour qu'un travail en commun efficace soit engagé, il faudrait dans l'idéal que les plans de convergence soient tous signés avant la fin de l'année 2019, pour permettre à la Commission d'identifier les besoins d'investissement en fonction des orientations décidées par les États-membres.

#### Propositions

- Pour les territoires dans lesquels le plan de convergence n'a pas été signé, élaborer le CPER selon les orientations stratégiques préalablement formalisées du plan de convergence.
- Coordonner les travaux de la Commission européenne préparatoires aux programmes opérationnels 2021–2027 avec les projets de plan de convergence des territoires.
- Conclure l'ensemble des plans avant la fin de l'année 2019 pour que les programmes opérationnels européens répondent au mieux aux besoins des territoires.

## 2. Des moyens à mettre en cohérence avec les ambitions du plan

• La convergence vers l'égalité réelle, en matière de développement économique et social ne peut pas se résumer au suivi de la réduction des écarts d'indicateurs sans que soient modifiées les politiques publiques à destination des outre-mer. L'étude d'impact du projet de loi ÉROM justifiait d'ailleurs la création des plans de convergence par la perfectibilité des politiques publiques menées : « *Le déploiement des politiques publiques volontaristes n'a pas permis de supprimer l'ensemble des inégalités qui se traduisent par de réels écarts de niveaux de vie* »<sup>(1)</sup>. Fort de ce constat, le législateur a considéré que les plans de convergence étaient un dispositif de programmation utile pour réduire les inégalités entre les territoires ultramarins et l'hexagone et au sein des territoires ultramarins eux-mêmes.

Bien que le plan soit un document transversal et stratégique, la **loi prévoit qu'il doit contenir des éléments financiers**. Le 5° de l'article 7 de la loi ÉROM dispose en effet qu'il comprend « *un volet relatif aux contrats de convergence ou aux autres mesures contractuelles, nécessaires à sa mise en œuvre opérationnelle, précisant l'ensemble des actions en matière d'emploi, de santé, d'égalité entre les femmes et les hommes, de jeunesse, de lutte contre l'illettrisme, de logement et de gestion des ressources naturelles ainsi que leur programmation financière* ». Il revient aux chambres régionales et territoriales des comptes d'examiner l'exécution de la programmation financière de ces plans, comme le II de l'article 12 le prévoit.

---

(1) Étude d'impact au projet de loi ÉROM, p. 6.

À cet égard, le plan de convergence pour la Guadeloupe, signé au mois de décembre 2018, aurait pu être complété par une programmation financière, comme prévu par la loi. Le rapporteur recommande que les plans qui n'ont pas encore été conclus contiennent une telle programmation. En revanche, si le plan de convergence « Mayotte – 2030 » ne comporte pas de programmation financière explicite, il reprend un grand nombre d'orientations fixées par le plan d'action pour l'avenir de Mayotte qui était détaillé (voir *infra*).

● **Il est vrai que le lien entre l'efficacité des politiques publiques et les moyens qui leur sont alloués n'est pas direct.** Il n'en demeure pas moins que la loi fixe un objectif de convergence à moyen terme des niveaux de vie dans un document formalisant une stratégie de convergence et contenant une programmation financière.

Il ne serait pas absurde, au vu de l'ampleur des écarts de développement entre l'hexagone et les territoires et des inégalités au sein de ces territoires, que la conclusion des plans de convergence se traduise par un effort d'investissement renforcé dans le cadre des CPER. Le montant total d'investissement prévu par l'État au titre des CPER 2015-2020 est de 965,5 millions d'euros.

#### EXÉCUTION DES CONTRATS DE PROJETS ÉTAT-RÉGIONS 2015-2020

(en millions d'euros)

CPER 2015-2020	Date de signature du contrat	Part État	Montant initial prévu au contrat	Exécution 2018		Exécution cumulée		Taux d'engagement	Taux de couverture des engagements
				AE	CP	AE	CP		
Guadeloupe	05/08/2015	149,7	39,0	1,5	1,2	26,6	19,4	68,2 %	72,9 %
Martinique	10/11/2015	142,8	35,0	3,1	1,3	16,0	4,6	45,7 %	28,8 %
Guyane	30/09/2015	282,3	41,3	6,2	1,9	19,7	3,5	47,7 %	17,8 %
La Réunion	20/08/2015	197,7	110,1	8,6	6,6	35,2	14,7	32,0 %	41,8 %
Mayotte	30/09/2015	193,0	116,3	14,3	6,0	44,8	14,7	38,5 %	32,8 %
<b>Total</b>		<b>965,5</b>	<b>341,7</b>	<b>33,7</b>	<b>17,0</b>	<b>142,3</b>	<b>56,9</b>	<b>41,6 %</b>	<b>40,0 %</b>

Source : RAP 2018.

● Outre la question du montant alloué aux CPER et à l'investissement dans les collectivités d'outre-mer, le rapporteur a pu constater que la maîtrise d'ouvrage était perfectible dans les territoires. Il estime urgent de développer des plateformes d'ingénierie dans les territoires, comme cela est prévu en Guyane et à Mayotte.

● Enfin, le rapporteur souhaiterait que l'État prenne mieux en compte les avis des collectivités sur les projets qu'elles considèrent comme structurants. Le rapporteur a rencontré des représentants d'EPCI dont les propositions avaient été soutenues par la région, mais que l'État n'a pas retenues dans le cadre du CPER.

### Propositions

- Prévoir une programmation financière dans les plans de convergence à venir, conformément aux dispositions de la loi ÉROM.
- Préparer la prochaine génération de CPER en cohérence avec les ambitions des plans de convergence.
- Intensifier les efforts de l'État pour améliorer la qualité de la maîtrise d'ouvrage dans les territoires.

### 3. Maintenir un suivi dans le temps long des plans de convergence

L'utilité des plans de convergence tient en particulier au dispositif de suivi de la convergence, qui fait l'objet du chapitre II du titre II de la loi. Il repose sur un **tableau de suivi des indicateurs** que le plan de convergence doit obligatoirement présenter <sup>(1)</sup>. À titre d'exemple, l'annexe 1 au plan de convergence 2019-2028 de la Guadeloupe présente un tableau de 74 indicateurs chiffrés <sup>(2)</sup> permettant une comparaison de la situation de la Guadeloupe et de la France entière pour chacun d'entre eux.

La présentation de ces indicateurs n'a en soi d'intérêt que si un dispositif de suivi régulier est mis en place pour analyser leur évolution et apprécier l'efficacité des politiques publiques. Le législateur a confié à deux organes le soin de suivre l'évolution des plans de convergence.

D'une part, la Commission nationale d'évaluation des politiques de l'État en outre-mer (CNEPEOM) doit rendre public chaque année un rapport de suivi des stratégies de convergence au regard des objectifs définis dans les plans. Il doit en particulier rendre compte de l'évolution des indicateurs choisis pour mesurer la réduction des écarts de niveaux de développement <sup>(3)</sup>.

D'autre part, les chambres régionales des comptes dans les DROM et, le cas échéant, les chambres territoriales des comptes dans les COM et en Nouvelle-Calédonie doivent examiner les stratégies de convergence et **notamment l'exécution de la programmation financière**.

Le rapporteur spécial attire l'attention du Gouvernement, de la CNEPEOM et des chambres régionales et territoriales des comptes sur la nécessité d'appliquer scrupuleusement les dispositions de la loi ÉROM en matière de suivi de la mise en œuvre des plans de convergence. Ce travail de longue haleine est essentiel pour donner à la loi toute sa portée.

---

(1) 7° du II de l'article 7 de la loi.

(2) [Lien](#).

(3) Article 74 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer modifié par l'article 12 de la loi ÉROM.

### **III. L'APPLICATION DU PLAN D'ACTION POUR L'AVENIR DE MAYOTTE**

Au mois de mars 2018, une crise sociale de grande ampleur a éclaté à Mayotte et a duré plusieurs semaines. Centrées sur les questions de sécurité, d'immigration et d'éducation, les revendications des manifestants ont également porté sur les thèmes de la pauvreté, du chômage, de la santé et des services publics en général. Les mouvements sociaux ont paralysé l'île et sensibilisé l'opinion publique française aux difficultés quotidiennes des Français de Mayotte.

Répondant à ces revendications, le Gouvernement a présenté en mai 2018 un plan d'action pour l'avenir de Mayotte, comportant 124 actions réparties en 53 engagements de huit axes. Au moment de son élaboration, le coût des mesures avait été estimé à 1,3 milliard d'euros. Le Gouvernement a souhaité rendre compte publiquement de l'avancée de l'application des mesures sur le site <https://transparenceoutremer-mayotte.gouv.fr/>. On trouvera en annexe un tableau de suivi de l'application du plan, issu des données de ce site internet, des informations transmises au rapporteur spécial par le ministère et les services de l'État à Mayotte et des travaux du rapporteur spécial.

Le rapporteur spécial a en effet souhaité contrôler l'application de ce plan d'action. À cette fin, il a réalisé un déplacement à Mayotte du 15 au 19 janvier 2019, menant une trentaine d'auditions sur place.

#### **A. UNE MISE EN ŒUVRE GLOBALEMENT SATISFAISANTE D'UN PLAN AMBITIEUX**

Apprécier globalement l'application du plan d'un point de vue quantitatif, en présentant le nombre de mesures appliquées et le nombre de mesures à appliquer n'est pas entièrement satisfaisant. D'abord, le plan pour Mayotte est pluriannuel et certaines des mesures s'inscrivent dans le temps long, comme la « modernisation du centre hospitalier de Mayotte » (mesure 12). Ensuite, les mesures ont des impacts d'importance variable sur le bien-être ou sur le niveau de vie de la population. Par exemple, « le financement d'opérations urgentes d'investissement pour l'offre de soins » (mesure 12) est susceptible d'améliorer directement la qualité de vie des Mahorais, alors que « l'envoi d'une mission interministérielle chargée de faire un état des lieux de la situation actuelle » (engagement 48) ne fait sans doute pas partie des mesures prioritaires pour les Mahorais, bien que cette mesure ait son importance. Enfin, la frontière entre une action réalisée et une action en cours de réalisation n'est pas toujours évidente.

Malgré ces précautions d'ordre méthodologique, il n'en reste pas moins intéressant de constater que 70 des 124 actions prévues ont été réalisées un an après le lancement du plan. Elles concernent principalement les volets « Sécurité, justice, immigration » et « Entreprise et économie ». Logiquement, les axes concernant des politiques publiques dont le plan prévoit l'amélioration par des investissements structurants tels les axes « Santé », « Éducation nationale », « Logement », « Infrastructures » comportent davantage d'actions en cours de réalisation que d'actions réalisées en raison du caractère pluriannuel des projets.

## **1. Les mesures des axes « Sécurité, justice, immigration » et « Entreprise et économie » quasiment intégralement appliquées**

• Les engagements de l'État sur le volet « Sécurité, justice, immigration » ont été tenus. 23 actions sur 26 sont en place.

Les effectifs de la police et de la gendarmerie ont ainsi été augmentés conformément aux engagements du plan et une police de sécurité du quotidien a été mise en place. S'agissant des moyens financiers, le montant du fonds de prévention de la délinquance a effectivement doublé.

Les résultats de la politique de sécurité sont globalement en amélioration. Selon les chiffres de la préfecture <sup>(1)</sup>, au premier trimestre 2019, la délinquance générale a diminué de 9 %, les atteintes à l'intégrité physique de 3,5 % et les atteintes aux forces de l'ordre de 14 %. En revanche, les violences intrafamiliales ont été en sensible augmentation (+ 117 %), révélant l'urgence d'agir plus résolument contre les violences faites aux femmes.

Les moyens de la lutte contre l'immigration clandestine ont été renforcés. Un sous-préfet dédié à cette politique a été nommé et le nombre de vedettes et bateaux intercepteurs a été augmenté de sorte que six intercepteurs et deux vedettes sont actuellement opérationnels. À terre, un troisième escadron de gendarmerie mobile a été affecté à la lutte contre l'immigration clandestine.

Les résultats ont été immédiatement en amélioration grâce à cette augmentation des moyens. En 2018, selon les chiffres de la préfecture, 15 007 reconduites à la frontière ont été effectuées. Au premier trimestre 2019, un peu moins de 6 939 étrangers en situation irrégulière ont été éloignés – à 98 % vers les Comores –, un rythme et un niveau jamais atteints.

Le rapporteur spécial constate que la politique de sécurité et de lutte contre l'immigration est en nette amélioration depuis que les moyens de ces actions ont été augmentés. Il s'en réjouit, mais relève que ce phénomène traduit l'ampleur du manque de moyens dont les services de l'État disposaient pour mener ces politiques.

• Les mesures de l'axe « Entreprise et économie » sont également en grande partie appliquées. Elles ont d'abord consisté en des mesures d'urgence pour soutenir la trésorerie des entreprises mahoraises, ces dernières ayant été très affectées par les blocages de l'île en mars 2018. Elles ont pris la forme de décalages de règlement de taxes, de prolongation de plans d'apurement de dettes fiscales et sociales, d'un report d'un mois de la montée des liasses fiscales. Des mesures de soutien à l'emploi, comme le déclenchement du dispositif d'activité partielle avec effet rétroactif ont permis de soutenir l'emploi.

---

(1) <http://www.mayotte.gouv.fr/content/download/13728/103877/file/Dossier%20Presse%20chiffres%20de%20la%20d%C3%A9linquance%20avril%202019%20V4.pdf>.

Des mesures plus structurelles de soutien à l'économie ont également été mises en place, comme l'allongement de la durée du prêt de développement outre-mer ou le maintien du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi à Mayotte <sup>(1)</sup>.

Enfin, la politique de l'État de structuration des filières, dont l'impact est de plus long terme, est en cours. Plusieurs projets d'installation de jeunes agriculteurs ont été validés, des permis de construire d'abattoirs de volailles ont été acceptés et d'autres projets agricoles sont à l'étude.

Le rapporteur spécial se réjouit de la réactivité de l'État pour soutenir les entreprises mahoraises, très affectées par les blocages. Il relève néanmoins que certaines des mesures prévues par le plan, comme l'allongement de cinq à sept ans de la durée du prêt de développement, n'ont pas eu le succès escompté. En janvier 2019, seulement six prêts de développement avaient été conclus.

## **2. Les axes « Santé », « Solidarité nationale », « Éducation et formation », « Logement », « Infrastructures » et « Renforcer l'État et accompagner les collectivités » sont en cours de réalisation**

• L'axe « Santé » du plan contient quatre engagements. Seul le renforcement de l'autonomie de gestion et de décision en matière de santé (engagement 11) est totalement réalisé. L'agence régionale de santé (ARS) est en cours de création. Elle devrait être opérationnelle d'ici 2020. En outre, le projet de santé mahorais 2018 –2022 a été adopté. Il permettra de mieux prendre en compte les spécificités du département en matière de santé. Enfin, conformément aux engagements du Gouvernement, le fonds d'intervention régionale (FIR) a doublé pour atteindre 15,6 millions d'euros.

Dans le cadre du plan, plusieurs opérations d'envergure ont par ailleurs été lancées pour améliorer l'offre de soins. Ainsi, vingt millions d'euros de l'État ont été prévus en 2019 pour programmer des travaux d'urgence, pour un total de 41,3 millions d'euros. Ils permettront notamment d'augmenter le nombre de lits du centre hospitalier de Mayotte (CHM) et d'étendre la zone d'accouchement. Les travaux devraient être terminés en 2023.

Des investissements à plus long terme sont aussi prévus pour moderniser le CHM pour un montant de 172 millions d'euros. Ils permettront en particulier d'ouvrir un pôle mère-enfant, une unité de psychiatrie, un centre logistique, une unité de soins critiques, un service d'urgence et un centre d'imagerie médicale. Le dossier est en cours d'élaboration et la phase 1 démarrera en 2022.

L'amélioration de l'offre de soins à Mayotte doit également passer par un renforcement de l'attractivité de l'île pour les professionnels. Compte tenu des conditions d'exercice des praticiens à l'hôpital de Mayotte, le décret n° 2014-1024 du 8 septembre 2014 avait institué une **indemnité particulière d'exercice**.

---

(1) Article 155 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

Attribuée aux praticiens hospitaliers s'engageant à exercer leurs fonctions pendant au moins quatre ans. Versée en quatre fractions égales, elle valait seize mois de leurs émoluments de base. Elle était payable au début de la période d'engagement de quatre années, à la fin de la deuxième année, à la fin de la troisième année et à la fin de la quatrième année.

Conformément aux engagements du Gouvernement, l'indemnité particulière d'exercice a été réformée. Son régime est désormais fixé par le décret n° 2018-1298 du 28 décembre 2018. La période d'engagement a été abaissée de quatre à deux ans. En conséquence, le montant de l'indemnité a été diminué de seize à huit mois des émoluments de base, de sorte que son montant reste égal à quatre mois des émoluments de base perçus en une année par le praticien. Le versement s'effectue désormais en deux fractions égales : au début et à la fin de la période d'engagement de deux ans.

- Pour ce qui est de l'axe « Solidarité nationale », deux des quatre engagements ont été tenus. Une « plateforme d'ingénierie territoriale » (engagement 15) a été constituée pour accélérer la mise en œuvre du schéma départemental de l'enfance et de la famille.

Parmi les engagements les plus symboliques de ce plan figure l'extension de certaines prestations sociales d'ici 2022. Sont déjà applicables l'extension de l'allocation logement temporaire, entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2019 et l'augmentation de 20 centimes de la prestation d'accueil et restauration scolaire (PARS), effective depuis la publication de l'arrêté du 10 octobre 2018.

D'autres prestations doivent être étendues d'ici 2022. En janvier 2020, le taux d'incapacité ouvrant l'accès à l'allocation pour les adultes handicapés (AAH) devrait être abaissé et l'allocation de rentrée scolaire (ARS) différentielle devrait être étendue. En janvier 2021, seront étendues les allocations familiales pour trois enfants et l'allocation journalière de présence parentale (AJPP). Enfin, en janvier 2022, le complément libre choix mode de garde (CMG) de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) sera étendu, la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) sera créée et la convergence complète des allocations familiales pour deux enfants sera réalisée.

D'ici là, le plan prévoyait la création d'un **fonds de développement social en 2019**. Le comité de suivi du plan d'octobre 2018 envisageait que ce fonds soit doté de 12 millions d'euros dès 2019 <sup>(1)</sup>. La ministre des outre-mer a signé avec le département de Mayotte en avril 2019 une convention visant à mettre en place ce fonds. D'un montant total de 10 millions d'euros, il serait financé à parité par l'État et par le département.

---

(1) [http://mayotte.dieccte.gouv.fr/sites/mayotte.dieccte.gouv.fr/IMG/pdf/presentation\\_comite\\_strategique\\_-\\_jeudi\\_18\\_octobre\\_2018.odt.pdf](http://mayotte.dieccte.gouv.fr/sites/mayotte.dieccte.gouv.fr/IMG/pdf/presentation_comite_strategique_-_jeudi_18_octobre_2018.odt.pdf).

De façon surprenante, le PAP 2019 n'a pas prévu la création d'un tel fonds, contrairement à ce qu'indiquait le plan. Il fait seulement mention de l'abondement du fonds mahorais pour le développement économique, social et culturel (FMDESC) à hauteur de 1,25 million d'euros en AE et de 9,5 millions d'euros en CP. L'abondement de ce fonds ne découle toutefois pas du plan d'action pour l'avenir de Mayotte. Il a en effet été créé par l'article 10 de la loi du 7 décembre 2010 relative au département de Mayotte <sup>(1)</sup>.

Conçu comme transitoire, le FMDESC est destiné à accompagner le processus de rattrapage économique et social de Mayotte, en parallèle de la montée en puissance des prestations sociales. Compte tenu des mesures programmées, il ne faisait l'objet d'aucune ouverture d'AE depuis 2015. La dotation en AE de la LFI 2019 prolonge donc son existence, mais les CP ouverts sont principalement destinés au financement d'opérations engagées antérieurement.

● L'axe « Éducation et formation » est sans doute l'un des axes les plus symboliques du plan Mayotte, les revendications des manifestants ayant porté spécifiquement sur ces sujets. L'enjeu des infrastructures et de l'offre d'enseignement est prégnant, alors que la démographie du territoire est particulièrement dynamique compte tenu de l'immigration venue des Comores. Mayotte, territoire de 376 kilomètres carrés, a compté environ 9 800 naissances en 2017 <sup>(2)</sup>, soit 27 naissances par jour, ce qui est l'équivalent de l'effectif d'une classe par jour.

Le plan prévoyait que le vice-rectorat soit transformé en rectorat, ce qui est en cours de réalisation.

Parallèlement, l'État doit engager plus de 500 millions d'euros sur le quinquennat pour construire des équipements scolaires du premier et du second degré, les livraisons étant attendues à partir de 2019 et jusqu'en 2025. Pour le moment, les chantiers sont en cours de programmation et les acquisitions foncières ont été engagées.

Le niveau d'encadrement pédagogique s'est par ailleurs amélioré. 300 postes ont été créés à la rentrée 2018 – sur un objectif de 345 postes – et 150 nouveaux postes seront créés d'ici trois ans.

Le plan prévoit en outre plusieurs mesures visant à améliorer l'attractivité du territoire pour les fonctionnaires. Le rapporteur spécial insiste particulièrement sur ce sujet. Il a remis un rapport au Premier ministre présentant des propositions pour améliorer les mobilités et les carrières des fonctionnaires outre-mer <sup>(3)</sup>.

---

(1) Loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010 relative au département de Mayotte.

(2) 9 760 naissances en 2017 selon l'INSEE, INSEE Flash n° 72, septembre 2018.

(3) Vingt propositions pour améliorer les mobilités et les carrières des fonctionnaires outre-mer, juillet 2018.

Le plan d'action prévoit de revoir le calibrage de recrutement des professeurs des écoles, de créer une bonification significative au terme d'une durée minimale de séjour pour faciliter le droit au retour dans l'académie des enseignants affectés à Mayotte, d'instaurer un CAPES et de créer des dispositifs de titularisation des contractuels du second degré pour lesquels n'existerait aucun concours académique de recrutement dérogatoire. Pour le moment, ces mesures ne sont pas appliquées.

Enfin, l'engagement 28 comporte plusieurs actions. Certaines sont déjà en place, comme le dispositif Cadres Avenir dont l'objet est de permettre à de jeunes Mahorais d'accéder des formations, puis à des emplois de haut niveau dans l'administration et dans le secteur privé à Mayotte. Il faut tout de même noter que la création de ce dispositif était prévue par l'article 48 de la loi ÉROM. De même, 486 formations supplémentaires ont été financées en 2018 pour un total de 2,2 millions d'euros, le nombre de jeunes bénéficiaires de la garantie jeunes a augmenté de 50 % et une antenne supplémentaire de la mission locale a été créée.

Le « Pacte ultramarin d'investissement dans les compétences », signé le 23 avril 2019, prévoit le doublement à horizon 2022 du soutien financier de l'État au conseil départemental. L'État financera ce plan à hauteur de 21,3 millions d'euros et le conseil départemental à hauteur de 46,8 millions d'euros.

- S'agissant de l'axe « Logement », la moitié des engagements a été réalisée : la société immobilière de Mayotte (SIM) a mis en chantier 400 logements sociaux, comme prévu dans le contrat et les financements de l'État *via* l'action 1 *Logement* du programme 123 ont augmenté de 50 %.

En vertu de l'article 197 de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique <sup>(1)</sup>, les pouvoirs du préfet en matière de lutte contre l'habitat illégal et indigne ont été renforcés. Il est autorisé à engager la démolition de poches d'habitat illégal dans de courts délais et sans intervention préalable d'un juge. Un premier arrêté préfectoral a été pris le 8 avril 2019 sur ce fondement.

Pour accélérer la construction de logements, l'État s'est également engagé à créer une opération d'intérêt national (OIN). Le président de l'Établissement public foncier de Mayotte (EPFAM) a reçu une lettre de mission au mois de juin 2018 pour définir les contours de cet OIN. Les axes directeurs de l'OIN ont été définis. Cet engagement est donc en cours de réalisation.

- S'agissant de l'axe « Infrastructures » du plan, sept des huit engagements prévus sont en cours de réalisation. La mise en œuvre de ces mesures prendra plusieurs années compte tenu de l'ampleur des besoins et de la nature des investissements. Cet axe du plan est d'ailleurs l'un des plus ambitieux.

---

(1) Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

Le **plan global de transports**, qui est l'une des mesures mobilisant le plus de ressources, a été approuvé par l'État, le département et la communauté d'agglomération de Dombéni-Mamoudzou en avril 2018. L'État s'engage pour une durée de quinze ans pour le développement des transports en commun pour un montant de 113,6 millions d'euros. Au total, le montant estimé des investissements effectués dans le cadre du plan est de **573 millions d'euros sur quinze ans**. Les premiers appels d'offre ont été lancés pour une première tranche d'investissements pour un montant de 25 millions d'euros. Cette première phase de travaux sera intégrée au contrat de convergence et de transformation.

De même, la modernisation des infrastructures d'assainissement et de gestion des déchets est un projet de long terme. Un contrat de projet de 140 millions d'euros a été signé au mois de juillet 2018 avec le Syndicat intercommunal d'eau et d'assainissement de Mayotte (SIEAM). Il conviendra d'être particulièrement attentif à la réalisation de ces investissements. Le SIEAM a connu de graves difficultés de gestion qui l'ont empêché d'exercer ses compétences. Il a eu plus de deux ans de retard dans la mise en œuvre des projets qui lui avaient été confiés. Un comité auquel les services de l'État participent suit désormais la gestion du syndicat. Ces blocages sont révélateurs des problèmes de maîtrise d'ouvrage qui empêchent les projets de déboucher sur des réalisations concrètes pourtant indispensables à l'amélioration de la qualité de vie des Mahorais.

Les engagements concernant l'entretien des routes, la mise en place de liaisons interurbaines, les besoins en eau, le port et le très haut débit sont en cours de réalisation.

En revanche, s'agissant du transport aérien (engagement 37), les travaux créant des dispositifs de sécurité de bout de piste ont été réalisés et sont opérationnels pour un total de 13 millions d'euros. De plus, la mission pour l'amélioration de la desserte aérienne a été réalisée. Elle comporte bien un volet relatif à l'allongement de la piste, comme le plan d'action pour le Mayotte le prévoyait.

- La plupart des engagements de l'axe « Renforcer l'État et accompagner les collectivités » reste en cours de réalisation.

Tel est en particulier le cas de l'engagement 51 consistant à créer une **plateforme d'ingénierie publique** chargée de l'appui aux projets de construction et d'achats publics. Elle devait initialement être installée en 2018, mais elle n'est pas encore constituée. En réponse écrite à une question du rapporteur spécial, le ministère des outre-mer indique que ce retard s'explique par la capacité limitée des ministères contributeurs à la plateforme de lui mettre à disposition des ressources humaines. Cette difficulté est renforcée par la faible attractivité du territoire pour les fonctionnaires de l'État.

### 3. Un financement de 1,3 milliard d'euros principalement porté par le contrat de convergence

● Lors de la présentation du plan pour l'avenir de Mayotte, le ministère des outre-mer avait chiffré l'ensemble des mesures à 1,3 milliard d'euros.

Il n'a pas été possible au rapporteur spécial d'obtenir le coût, mesure par mesure, du plan d'action. Il n'a pu que constater que le coût prévisionnel global des treize actions chiffrées par le plan s'élève à 893,8 millions d'euros. Pour les 112 autres actions, aucun chiffrage n'a été rendu public.

Interrogé par le rapporteur spécial, le ministère a indiqué que le chiffrage du plan à 1,3 milliard d'euros « *prend en compte des engagements financiers déjà réalisés en 2018 et le financement de mesures sur le long terme, notamment les infrastructures de transport* ». Selon le document préparé par les services de l'État établissant un bilan du plan un an après son lancement, la **traduction budgétaire des engagements de l'État et des collectivités se matérialisera par le contrat de convergence et de transformation.**

La réponse écrite du ministère au rapporteur spécial indique que 150 millions d'euros ont été engagés dans le champ du plan en 2018. Certaines dépenses de long terme seront engagées après 2022 au titre notamment du plan global de transports et de déplacements.

Le reste des dépenses sera essentiellement traduit dans le contrat de convergence. Selon le ministère, l'État s'engagerait à hauteur de **594 millions d'euros contractualisés et plus de 500 millions d'euros de crédits « valorisés »**, c'est-à-dire des crédits qui seront dépensés, mais qui ne figurent pas au contrat. Au total, les engagements de l'État et de ses opérateurs représenteront plus de 1,1 milliard d'euros dédiés aux investissements, donc un engagement conforme aux premières estimations du plan. Ces crédits seront complétés par des restes à consommer du fonds européen de développement régional (FEDER) à hauteur de 60 millions d'euros environ et des contreparties des collectivités qui devraient s'élever à plus de 300 millions d'euros.

Toujours selon la réponse du ministère, les grandes masses budgétaires du contrat seront les suivantes :

– les crédits pour les constructions scolaires des premier et second degrés représenteront plus de 450 millions d'euros ;

– le contrat de progrès eau et assainissement de 140 millions d'euros, couvert par des crédits de l'État et du FEDER à hauteur de 105 millions d'euros ;

– le volet transport, financé à hauteur de 40 millions d'euros par l'État et de 10 millions d'euros par le FEDER ;

– le soutien au logement de l'action 1 *Logement* du programme 123, à hauteur de 120 millions d'euros ;

– Le soutien à la formation, à hauteur de 21 millions d'euros, par l'intermédiaire du plan d'investissement dans les compétences (PIC).

- Le rapporteur spécial n'a toutefois pas pu obtenir plus de détails sur le chiffrage du plan et sur le montant des crédits consommés à ce stade.

Il constate de plus que le champ du plan stratégique pour Mayotte et le champ du contrat de convergence et de transformation ne se confondent pas totalement. Un certain nombre de mesures du plan pour Mayotte ne sont par nature pas contenues dans le contrat de convergence. C'est notamment le cas des mesures de l'axe « Sécurité, justice, immigration », de certaines mesures des axes « Santé », « Solidarité nationale », « Entreprise et économie » ou « Renforcer l'État et accompagner les collectivités ».

Le rapporteur spécial se réjouit de la publicité de l'avancement des mesures du plan et du travail important de suivi effectué par le ministère et par la préfecture. L'essentiel n'est pas, en effet, le montant des fonds mobilisés ou engagés, mais la bonne application des mesures du plan et leur efficacité. Il aurait cependant été souhaitable d'appliquer le même degré de transparence au chiffrage du plan, bien que techniquement l'estimation du coût de certaines mesures soit délicate.

## **B. AU-DELÀ DU PLAN, MOBILISER D'AVANTAGE DE MOYENS POUR LUTTER CONTRE L'IMMIGRATION CLANDESTINE ET RENFORCER LA PRÉSENCE DE L'ÉTAT SUR LE TERRITOIRE**

Le déplacement à Mayotte du rapporteur spécial et les nombreuses auditions qu'il a menées l'ont convaincu de la nécessité de mobiliser davantage de moyens dans la lutte contre l'immigration clandestine d'une part, et dans le renforcement des services de l'État et de la maîtrise d'ouvrage dans le territoire d'autre part.

### **1. Mobiliser des moyens supplémentaires dans la lutte contre l'immigration clandestine, pour des résultats concrets à court terme**

- Toutes les difficultés que connaît la population mahoraise ne sont pas liées à l'immigration clandestine. Cette dernière, qui provient principalement - mais pas exclusivement <sup>(1)</sup> - des Comores explique toutefois certaines des plus éclatantes d'entre elles. Selon l'INSEE, en 2017, 256 500 personnes vivaient à Mayotte, dont 48 % sont de nationalité étrangère <sup>(2)</sup> et la population croîtrait de 3,8 % par an.

La surpopulation et la vigueur de la croissance démographique posent des défis qui paraissent insurmontables aux services publics, en particulier en matière d'éducation et d'offre de soins. Le rapporteur spécial a également pu constater les conséquences environnementales de la surpopulation, notamment sur le lagon qui pourrait pourtant constituer une source de développement pour Mayotte.

---

(1) Un certain nombre de migrants viennent de Madagascar, du Mozambique, d'États d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique centrale.

(2) INSEE Première n° 1737, février 2019.

La sous-dimension des moyens du service public par rapport aux besoins ne permet pas que les missions du service public soient assurées avec la même qualité que dans l'hexagone ou que dans la plupart des autres collectivités territoriales d'outre-mer.

- Dans ces conditions, le plan d'action pour Mayotte est absolument indispensable pour que l'offre de transports, l'offre éducative et l'offre de soins soient à la hauteur des immenses défis qui s'imposent à Mayotte et pour que la sécurité des Mahorais soit assurée. On peut toutefois regretter qu'il ait fallu une crise sociale de grande ampleur pour déclencher une prise de conscience nationale de la situation extrêmement dégradée de l'île.

Le plan d'action pour Mayotte ne peut néanmoins à lui seul améliorer sensiblement et rapidement la qualité de vie des Mahorais. Une partie des projets d'investissements qu'il contient pourrait être rapidement obsolète si les efforts pour contrôler l'immigration clandestine ne sont pas accentués. Comme on l'entend souvent sur l'île, la lutte contre l'immigration clandestine doit être la priorité de l'État. Une partie des personnes que le rapporteur spécial a auditionnées estime que la gestion de la crise migratoire par l'État depuis des années n'a pas été à la hauteur des enjeux.

- Certes, les actions du plan pour lutter contre l'immigration clandestine ont été efficaces et rapidement mises en œuvre. Au premier trimestre 2019, les interpellations à terre ont ainsi augmenté de 104 % par rapport au premier trimestre 2018, même si ces résultats doivent être nuancés par les difficultés importantes rencontrées par les services de l'État pour remplir leur mission au premier trimestre 2018. Le niveau des éloignements a atteint un niveau et un rythme records (voir *supra*).

D'après les éléments que le rapporteur spécial a pu recueillir, la mobilisation de moyens supplémentaires pourrait toutefois avoir des effets importants à court et à long termes pour réduire sensiblement les flux migratoires.

À court terme, le rapporteur spécial estime qu'il convient de renforcer encore les moyens d'interception. Dans le cadre du plan d'action pour Mayotte, deux nouveaux intercepteurs ont été mis à la disposition des services de l'État. S'agissant des moyens maritimes, il manquerait encore entre trois et neuf intercepteurs et une vedette côtière de surveillance maritime (VCSM) pour diminuer considérablement les flux migratoires.

S'agissant des moyens aériens, les services de l'État disposent d'un hélicoptère, mais la capacité opérationnelle de ce dernier n'est pas optimale car il ne dispose que d'un seul moteur et ne peut voler de nuit. Il serait sans doute utile d'étoffer le dispositif aérien avec un second hélicoptère.

Bien entendu, ces équipements maritimes et aériens devraient s'accompagner d'une augmentation des effectifs de la police aux frontières et de la gendarmerie.

À long terme, la seule surveillance des frontières ne peut pas freiner un phénomène quasiment structurel, suscité par l'écart de développement important entre les Comores et Mayotte. Le rapporteur spécial croit aux vertus de la coopération avec les Comores. Il pense qu'elle doit être intensifiée. Le manque d'offre de soins aux Comores explique par exemple une partie de l'engorgement du centre hospitalier de Mayotte. En décembre 2018, il était prévu que l'aide publique au développement en faveur des Comores passe à 150 millions d'euros sur trois ans.

Les services publics sont actuellement dans une situation d'extrême tension, même si l'immigration n'en est pas l'unique cause. L'État doit renforcer sa présence à Mayotte et assurer ses missions.

#### **Propositions**

- Renforcer les moyens matériels et humains en mer et dans les airs de lutte contre l'immigration clandestine pour stopper l'arrivée illégale de migrants.
- Poursuivre les efforts visant à intensifier la coopération avec les pays d'émigration, en particulier les Comores, Madagascar et le Mozambique.

## **2. Concentrer les efforts sur l'amélioration de la maîtrise d'ouvrage et sur l'attractivité du territoire pour les fonctionnaires**

L'amélioration de la qualité de vie des Mahorais a pour préalable indispensable le développement d'infrastructures et la remise à niveau des services publics. Le rapporteur spécial estime qu'il est nécessaire pour ce faire de régler les difficultés que connaît le territoire s'agissant de la maîtrise d'ouvrage et de l'attractivité du territoire pour les compétences humaines requises.

• Si le rapporteur spécial recommande que des moyens supplémentaires soient mobilisés pour intensifier la lutte contre l'immigration clandestine, il estime qu'il n'y a pas d'obstacle financier insurmontable pour développer les infrastructures et équipements élémentaires pour que les Mahorais vivent mieux. Les finances des collectivités territoriales mahoraises ne sont d'ailleurs pas plus dégradées que celles des autres collectivités des outre-mer.

**La principale difficulté semble résider dans la maîtrise d'ouvrage.** Les besoins en matière d'investissement sont considérables alors que l'expertise technique disponible sur le terrain n'est pas suffisante. Les collectivités territoriales doivent acquérir des compétences de planification et de maîtrise d'ouvrage, mais elles ne peuvent le faire seules. Il revient à l'État de mobiliser des compétences pour appuyer les projets d'investissement des collectivités territoriales et favoriser l'émergence de compétences au sein des collectivités.

Le rapporteur spécial ne pense pas que l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT), qui sera prochainement créée, soit une réponse suffisante pour surmonter l'obstacle du manque de maîtrise d'ouvrage dans les outre-mer en général et, *a fortiori*, à Mayotte.

En revanche, l'engagement 51 du plan d'action prévoit la création d'une « plateforme d'ingénierie publique » pour « accélérer la mise en œuvre effective des projets » et des décisions prises dans le cadre du plan et soutenir les collectivités territoriales dans l'exercice de leurs compétences. Le rapporteur spécial note que la mise en place de cette plateforme a déjà pris du retard. Prévue pour 2018, en cohérence avec le lancement des projets du plan, elle n'est, à ce jour pas installée. Le rapporteur spécial le déplore. Cette plateforme, étant présentée comme un moyen d'accélérer la mise en œuvre des projets structurants du plan, il est difficilement compréhensible qu'un an après son lancement, elle ne soit pas opérationnelle. Il serait étonnant que les blocages aient une cause budgétaire, alors que le chiffrage du plan lui-même a été établi à 1,3 milliard d'euros.

#### Propositions

– Mettre en œuvre sans délai l'engagement 51 du plan consistant en la création d'une plateforme d'ingénierie financière pour accélérer la mise en œuvre des investissements essentiels prévus dans le plan.

Il se pourrait que l'un des obstacles à la constitution de cette plateforme soit l'attractivité des postes à Mayotte, ce qui rejoint une autre préoccupation du rapporteur spécial.

**• Pour que les missions régaliennes de l'État et le fonctionnement des services publics essentiels soient assurés dans de bonnes conditions, les agents du service public doivent eux-mêmes se sentir dans un environnement propice à l'exercice de leurs fonctions.**

Des progrès importants doivent être faits dans ce domaine. Un cercle vicieux semble actuellement à l'œuvre. Une offre de soins défailante, des problèmes de logements parfois insurmontables, un système éducatif perfectible et une insécurité perçue comme importante affectent la qualité de vie de certains agents de l'État à Mayotte et empêchent que l'île, qui dispose pourtant de nombreux atouts, attire les talents venus de l'hexagone et des autres collectivités-territoriales d'outre-mer. Il faut empêcher ce cercle vicieux de s'installer.

Pour les fonctionnaires, plusieurs leviers peuvent être mobilisés afin de rendre le territoire plus attractif. Mais leurs effets ne pourront se faire ressentir qu'à moyen terme et à condition que les efforts consentis par l'État soient importants.

Or, le rapporteur spécial constate que les conditions de travail des fonctionnaires se sont détériorées ces dernières années à Mayotte, alors même que ce territoire est sans aucun doute celui qui a le plus besoin que la présence de l'État se renforce.

● On ne peut que se réjouir que l'indemnité particulière d'exercice ait été rendue plus favorable pour les praticiens hospitaliers (voir *supra*). **Le rapporteur spécial déplore en revanche que plusieurs mesures d'ordres réglementaire et fiscale aient pénalisé les agents de l'État exerçant leurs fonctions à Mayotte ces dernières années.**

Ainsi, la création de l'indemnité de sujétion géographique (ISG) par le décret n° 2013-314 du 15 avril 2013 a remplacé l'ancienne indemnité d'éloignement, qui était plus favorable. Le rapporteur spécial propose que les conditions d'octroi de l'ISG soient plus favorables qu'actuellement à Mayotte, et, plus précisément :

– que le droit à l'indemnité soit fixé au *pro rata* de la durée des services effectués par le fonctionnaire, sans condition de durée de service minimale sur le territoire ;

– que le droit à l'indemnité soit ouvert pour les deux conjoints d'un couple de fonctionnaires ;

– que l'indemnité soit revalorisée en fonction de la situation indiciaire du fonctionnaire, c'est-à-dire qu'elle ne prenne pas en compte le seul indice au moment de l'arrivée du fonctionnaire sur le territoire.

De la même manière, le rapporteur spécial préconise de revaloriser l'indemnité de frais de changement de résidence, dont les règles sont fixées par le décret n° 89-271 du 12 avril 1989 pour que le droit à l'indemnisation ait lieu dès que la décision d'affectation ou de départ est actée et non pas seulement au bout de quatre ans. Son montant n'est d'ailleurs pas suffisant et il devrait être revalorisé à Mayotte.

La situation du logement pour les fonctionnaires de l'État n'est pas bonne ; il conviendrait que les nouveaux arrivants puissent disposer de logements temporaires durant un mois ou deux pour trouver sereinement un logement qui correspond à leurs attentes.

Au-delà des mesures indemnitaires, il serait important de davantage valoriser les années durant lesquelles les fonctionnaires de l'État servent à Mayotte. Cela ne semble pas suffisamment le cas, ce qui ne favorise pas les candidatures des fonctionnaires pour Mayotte.

**Enfin, le rapporteur déplore la fuite des compétences locales de la fonction publique d'État.** Nombre de fonctionnaires mahorais, notamment de catégorie B, préfèrent exercer leurs fonctions dans l'hexagone. Sur ce sujet, un des amendements du rapporteur spécial sur le projet de loi relatif à la transformation de la fonction publique a été adopté en première lecture à l'Assemblée nationale <sup>(1)</sup>. Il prévoit que des concours de la fonction publique d'État peuvent être organisés au niveau national, pour des emplois proposés dans des territoires déterminés, ce qui supprime l'incertitude de l'affectation pour les candidats. Ce concours national à affectation locale permettra de mieux répondre aux besoins de recrutement dans des zones peu attractives.

Le rapporteur spécial note que l'engagement 26 du plan prévoyait plusieurs actions susceptibles d'améliorer l'attractivité du territoire. Ces actions ne sont, à la connaissance du rapporteur, pas encore mises en œuvre. Il prévoyait en particulier :

– de revoir le calibrage de recrutement de professeurs des écoles et de réévaluer les moyens d'enseignement du centre universitaire ;

– de créer une bonification significative au terme d'une durée minimale de séjour de quatre ans pour faciliter le droit au retour dans l'académie d'origine des enseignants affectés à Mayotte ;

– d'instaurer un CAPES dérogatoire quant aux conditions de recrutement de même type que le CRPE ;

– de créer un dispositif de titularisation des contractuels du second degré pour lesquels n'existerait pas un concours académique de recrutement dérogatoire.

Le rapporteur spécial préconise de mettre en œuvre l'ensemble de ces engagements.

#### **Propositions**

– Assouplir les conditions d'attribution et rendre plus favorables les modalités de calcul de l'indemnité de sujétion géographique et de l'indemnité de frais de changement de résidence pour les seuls fonctionnaires d'État en service à Mayotte.

– Mettre en œuvre l'ensemble des actions de l'engagement 26 du plan d'action pour Mayotte qui n'ont pas encore été réalisées.

– Augmenter le nombre de logements temporaires mis à disposition par l'État à ses fonctionnaires venant d'être affectés à Mayotte et cherchant un logement.

– Mieux valoriser un passage à Mayotte dans la carrière des fonctionnaires d'État.

---

(1) Amendement n° 386 présenté par M. Serva et M. Claireaux sur le texte n° 1924.

**ANNEXE**  
**ÉTAT D'APPLICATION DU PLAN D'ACTION POUR L'AVENIR DE MAYOTTE**

Axe	Engagement	Action	Avancement	Commentaires
Sécurité, justice, immigration	1. Garantir la sécurité sur l'ensemble du département	Mise en œuvre de la police de sécurité du quotidien - renforcement de 20 gendarmes dès 2019	Réalisé	Effectif depuis août 2018
		Augmentation des effectifs de la police et de la gendarmerie	Réalisé	58 policiers et 20 gendarmes supplémentaires en 2018
		Affectation d'un troisième escadron de gendarmerie mobile à la LIC et à la sécurisation des transports scolaires	Réalisé	Effectif depuis mai 2018
		Réorganisation de la carte territoriale de la gendarmerie - création d'une brigade à Koungou (2018) et à Dombéni (2019)	En cours	Inauguration en octobre 2018 de la brigade de Koungou. Installation de la brigade de Dombéni prévue courant 2019
		Création d'une compagnie départementale d'intervention au sein de la direction de la sécurité publique	Réalisé	Création le 1 <sup>er</sup> septembre 2018
		Doublement du nombre de réservistes de la gendarmerie et de la police mobilisables	Réalisé	
	Actions de lutte contre le phénomène de bande	Réalisé	De nombreuses actions ont été menées, permettant de démanteler une partie des réseaux	
	2. Sécuriser les transports et les établissements scolaires	Garantir une présence effective des forces de sécurité aux abords des établissements scolaires	Réalisé	Forces de l'ordre à bord de certains bus, renforcement des équipes mobiles de sécurité, financement de médiateurs sociaux
		Embarquement de patrouilles de gendarmerie mobile à bord des transports les plus sensibles	Réalisé	
Augmentation des effectifs de surveillants et de l'équipe mobile de sécurité au profit des établissements sensibles		Réalisé		

Axe	Engagement	Action	Avancement	Commentaires
		Doublement du nombre de réservistes de la gendarmerie et de la police déployés à cet effet	Réalisé	-
		Participation au financement en 2018 du recrutement de 40 médiateurs communaux	En cours	Recrutement de nouveaux agents effectués à l'automne 2018. L'État verse des subventions aux collectivités à ce titre et finance des emplois aidés
	3. Prévention de la délinquance	Doublement de la dotation du fonds de prévention de la délinquance (FPD) dès 2018 (600 000 €) et augmentation ultérieure pour financer le réseau des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) et de soutenir les projets des associations ou collectivités en matière de prévention de la délinquance	Réalisé	-
		Création d'un comité partenarial qui associe les collectivités, les associations et les services de l'État afin d'identifier de façon concertée les actions prioritaires à mener	Réalisé	Réunion en juillet 2018 du comité départemental de prévention de la délinquance
		Création d'une brigade de prévention de la délinquance juvénile par la gendarmerie dès l'été 2018	Réalisé	Création au mois d'août 2018
	4. Consolider une relation de confiance avec les élus et la population	Communication trimestrielle des chiffres de la délinquance aux élus et aux médias	Réalisé	-
		Association des représentants de la société civile et des collectivités à la définition des politiques de sécurité	Réalisé	Mise en place du comité départemental de prévention de la délinquance au mois de juillet 2018 ; rencontres régulières entre les services de l'État, les élus et les associations
	5. Renforcement des moyens de la justice	Doublement des capacités de prise en charge de l'unité éducative d'hébergement diversifié de la protection judiciaire de la jeunesse destinée à accueillir les jeunes délinquants	Réalisé	L'unité éducative d'hébergement compte désormais 24 places au lieu de 12

Axe	Engagement	Action	Avancement	Commentaires
		Création avant fin 2018 d'un centre éducatif renforcé	Réalisé	Ouverture d'un centre de 8 places le 1 <sup>er</sup> décembre 2018
	6. Audiences de la chambre d'instruction de La Réunion à Mamoudzou	Audiences de la chambre d'instruction de La Réunion à Mamoudzou	En cours	La tenue de ces audiences est « en cours d'étude ». La préfecture indique que « des freins restent encore à lever »
	7. Réorganisation de la LIC	Création d'un état-major opérationnel sous la direction d'un sous-préfet désigné à cet effet	Réalisé	Nomination d'un sous-préfet LIC. Qui compose le reste de « l'état-major opérationnel » ?
		Création d'un groupe d'enquête interservices spécialisé sur le volet financier des filières d'immigration, d'hébergement ou d'emploi des étrangers en situation irrégulière	Réalisé	Inauguration des bureaux du groupe d'enquête de lutte contre l'immigration clandestine (GELIC)
	8. Engagement de la diplomatie en faveur du rétablissement des procédures d'admission des immigrés clandestins dans leurs pays d'origine	Engagement de la diplomatie en faveur du rétablissement des procédures d'admission des immigrés clandestins dans leurs pays d'origine	Réalisé	
	9. Renforcement du taux d'interception en mer des flux illégaux	Capacité opérationnelle permanente de quatre intercepteurs	Réalisé	Deux nouveaux intercepteurs ont été livrés en novembre 2018
		Amélioration du traitement du signal du réseau des radars	Réalisé	La modernisation du système a été effectuée en novembre 2018
	10. Poursuivre la mobilisation des armées en appui des forces de sécurité intérieures pour la LIC	-	Réalisé	Apport des capacités d'interceptions nautiques de la marine nationale et mise à disposition de moyens aériens
Santé	11. Renforcer l'autonomie de gestion et de décision en matière de santé	Agence régionale de santé pour Mayotte opérationnelle en 2020 et mise en place progressive à partir de 2018	Réalisé	Création de postes de DGA et de SG. Ouverture de 10 postes. L'agence devrait être opérationnelle en 2020
		Projet de santé mahorais 2018-2022 permettant de mieux prendre en compte les besoins et les spécificités du département	Réalisé	Adoption du projet de santé en juin 2018

Axe	Engagement	Action	Avancement	Commentaires
		Augmentation de 50 % du FIR en 2018 (pour atteindre 11,7 M€) puis doublement en 2019 (15,6 M €)	Réalisé	Le FIR a bien été abondé pour atteindre 15,6 M €
	12. Renforcement de l'offre de soins à Mayotte	Financement d'opérations urgentes d'investissement pour l'offre de soins programmée	En cours	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Objectif 2018 : Plans directeurs des installations techniques (400 000 €) et aménagement d'une hélisurface (150 000 €) ;</li> <li>– Objectif 2020 : Création de places de parking (4,3 M €) ; Télémedecine (170 000 €) ; Création d'une salle de césarienne et 2 salles de travail (4,1 M €) ;</li> <li>– Objectif 2021 : Sécurisation des systèmes d'information (1 M €) ; Bâtiments des consultations externes (8,1 M €) ;</li> <li>– Objectif 2022 : Augmentation du nombre d'élèves à l'Institut d'études en santé (1,5 M €) ; Ouverture de 15 lits en médecine (200 000 €) ; Centre de consultation pluridisciplinaire du grand Mamoudzou (500 000 €)</li> </ul>
		Modernisation du Centre hospitalier de Mayotte (CHM)	En cours	Dossier en cours d'élaboration pour un total de 290 M €. Démarrage de la phase 1 en 2022 (190 M €) et de la phase 2 en 2028 (100 M €)
		Mise en place de consultations programmées avec prises de rendez-vous pour les assurés sociaux dans les centres de santé	Réalisé	Mise en place pour les assurés sociaux dans 5 centres de référence
		Expérimentation de la délégation des actions de vaccination réalisées par les infirmiers, sages-femmes et pharmaciens	En cours	La Haute autorité de santé (HAS) a validé en septembre 2018 un protocole de coopération médecins/IDE en PMI pour la vaccination d'enfants (0 à 6 ans). Le recensement des infirmiers libéraux est en cours
		Expérimentation de la pharmacie clinique libérale	Réalisé	Selon la préfecture, « les pharmaciens sont associés à des actions de promotion et d'éducation à la santé ainsi qu'au suivi des maladies chroniques »
	13. Mesures d'attractivité et renforcement des moyens humains	Rénovation du mécanisme de l'indemnité particulière d'exercice (IPE) pour les médecins de la fonction publique hospitalière	Réalisé	Décret n° 2018-1298 du 28 décembre 2018 relatif à l'indemnité particulière d'exercice octroyée aux praticiens hospitaliers à temps plein et aux praticiens des hôpitaux à temps partiel exerçant à Mayotte
		Conventions de coopérations entre le CHM et les CHU hexagonaux	En cours	La convention de coopération entre le CHM et le CH de La Réunion a été renouvelée au mois de juillet 2018. Plusieurs CH hexagonaux se sont portés volontaires
		Fixation d'objectifs de formation pour tous les professionnels liés à la santé	En cours	Un groupe de travail a été réuni

Axe	Engagement	Action	Avancement	Commentaires
		Création à compter de 2018 de 30 postes d'assistants spécialistes au CHM	En cours	15 postes ont été créés. 15 autres postes seront créés en 2019
	14. Améliorer la couverture médicale des habitants de Mayotte	Gratuité des soins à compter de 2019 pour les assurés sociaux, sous conditions de ressources	En cours	Début de la gratuité des soins au printemps 2019
		Déploiement à compter de 2022 de la CMU-C	En cours	Une période transitoire débutera au printemps 2019 avec la gratuité des soins
Solidarité nationale	15. Plateforme d'ingénierie territoriale	Accélérer la mise en œuvre du schéma départemental de l'enfance et de la famille	Réalisé	Deux conventions État/département pour la compensation du transfert de compétences ont été signées (ASE pour 61 M € et PMI pour 120 M €) ; comités de pilotage réguliers
		Appels à projet, aide au déploiement des formations indispensables, créations de dispositifs et de structures adaptés aux besoins et accompagnement du rapprochement familial	Réalisé	Lancement de plusieurs appels à projets dédiés par le département
	16. Extension de prestations d'ici 2022	Extension de l'Allocation d'éducation d'enfants handicapés (taux d'incapacité compris entre 50 et 79%) et de l'Allocation pour les adultes handicapés, renforcement du soutien à la Maison départementale des personnes handicapées	En cours	Extension prévue en janvier 2020
		Extension du complément mode de garde de la prestation d'accueil du jeune enfant	En cours	Extension prévue d'ici 2022
		Mise en place de la prestation de service unique	En cours	Extension prévue d'ici 2022
		Extension de l'allocation de rentrée scolaire différentielle	En cours	Extension prévue en janvier 2020
		Extension de l'allocation de logement temporaire	Réalisé	En vigueur depuis le 1er janvier 2019
Augmentation de 20 centimes de la prestation de restauration scolaire, dès la rentrée scolaire 2018-2019	Réalisé	Applicable depuis l'arrêté du 10 octobre 2018		

Axe	Engagement	Action	Avancement	Commentaires
	17. Création d'un fonds de développement social en 2019	-	Réalisé	Le comité de suivi du plan d'octobre 2018 prévoyait un fonds de 12 M€ / an. 1,25 M € ont été abondés en LFI 2019 via le FMEDSC. Une convention entre le ministère des outre-mer et le département a été signée en avril 2019 pour la création d'un fonds de développement social d'un montant de 10 M€
	18. Dotation de 4 millions d'euros pour construire de nouveaux équipements sportifs dès 2018	-	Réalisé	Gymnase de M'Tsamboro (3,9 M €) et confirmation des crédits du CNDS (4 M €)
	19. Accompagnement de la collectivité dans l'élaboration d'un schéma territorial d'équipements sportifs	-	En cours	Le schéma territorial est en cours d'élaboration. Le département a validé un budget de 100 000 €, complété par 400 000 € de l'État pour aider à la maîtrise d'ouvrage
Éducation et formation	20. Transformation du vice-rectorat en rectorat	Création de 20 emplois sur 5 ans	En cours	10 postes ont été créés en 2018 et 2019
		Accompagnement de la réorganisation spatiale des services, si nécessaire par le financement de locaux supplémentaires	En cours	Réflexion en cours sur la programmation et la construction de nouveaux locaux pour le rectorat
		Élaboration d'un plan pluriannuel de formation avec financement	En cours	- Augmentation des volumes horaires de formation des professeurs et des personnels d'encadrement - Lancement d'un plan de formation renforcé sur 4 ans « à la rentrée 2019 »
	21. Investissement dans les constructions scolaires du premier et du second degré	Investissements de 500 M € sur le quinquennat	En cours	- Livraison de 93 rénovations de salles de classe et de 33 salles de classes neuves en 2018 - À partir de 2019 jusqu'en 2021, livraison de près de 500 rénovations de classe, 249 nouvelles salles de classes et 41 réfectoires
	22. Mission pour élaborer un plan pluriannuel d'investissements sur 10 ans	-	En cours	Une programmation décennale des constructions scolaires est en cours de finalisation
	23. Équipements pour renforcer l'offre de restauration scolaire	-	En cours	41 réfectoires en 2019 ; 4 cuisines centrales (Kaweni, Chirongui, M'Tsangamouji et Petite Terre) ; 9 cuisines satellites à partir de 2020
	24. Amélioration de l'encadrement pédagogique	Création de 345 postes dès 2018	Réalisé	300 postes d'enseignants supplémentaires créés à la rentrée 2018 (sur les 345 postes prévus)
Réduire les écarts de dotation entre REP+ et REP sous trois ans en mobilisant une dotation de 150 ETP supplémentaires, en complément des		En cours		

Axe	Engagement	Action	Avancement	Commentaires
		moyens attribués au titre de la progression des effectifs		
		Financement de mesures à portée qualitative d'adaptation de l'enseignement à Mayotte	Réalisé	L'adaptation de l'enseignement « a été actée » : langue, lutte contre le décrochage, utilisation du numérique
		Encouragement de l'enseignement à plusieurs maîtres dans une même classe	Réalisé	En place en CP REP+ et REP, avec 189 dédoublements réalisés en deux ans
	25. Amélioration de l'encadrement pédagogique	Dotation des établissements de plus de 1 400 élèves d'un deuxième poste de direction	Réalisé	Mesure mise en place à la rentrée 2018
		Conforter l'effort significatif en matière de dotation en assistants d'éducation et en équipes mobiles de sécurité, selon un schéma applicable en 2019	NC	
	26. Amélioration de l'attractivité du territoire	Revoir le calibrage du concours de recrutement de professeurs des écoles et réévaluer les moyens d'enseignement du centre universitaire	NC	
		Création d'une bonification significative au terme d'une durée minimale de séjour de quatre ans pour faciliter le droit au retour dans l'académie d'origine des enseignants affectés à Mayotte	NC	
		Instauration d'un CAPES dérogatoire quant aux conditions de recrutement de même type que pour le CRPE	NC	
		Nomination des lauréats du concours du second degré sur place	Réalisé	
		Dispositif de titularisation des contractuels du second degré pour lesquels n'existerait pas de concours académique de recrutement dérogatoire	NC	

Axe	Engagement	Action	Avancement	Commentaires
	27. Création d'une direction régionale de Pôle emploi au 1 <sup>er</sup> trimestre 2019	-	Réalisé	En place depuis le 1 <sup>er</sup> avril 2019
	28. Soutien de l'État aux actions de formation	Ouverture aux mineurs de 17 ans du bénéfice des formations dispensées par le RSMA en partenariat avec la gendarmerie	NC	
		Lancement du dispositif Cadres Avenir dès 2018	Réalisé	Première promotion de 12 personnes
		Financement de 486 formations supplémentaires en 2018	Réalisé	Investissement de 2,2 M € de l'État pour financer 486 supplémentaires en 2018
		Doublement à horizon 2022 du soutien financier de l'État au Conseil départemental dans le cadre du plan d'investissement des compétences, en mettant en place un appui en ingénierie de formation	En cours	Le « Pacte ultramarin d'investissement dans les compétences » pour la période 2019-2022 a été signé le 23 avril 2019. Il est inscrit au contrat de convergence et de transformation à hauteur de 21,3 M€ pour l'État et de 46,8 M€ pour le département
		Augmentation de 50 % dès 2018 du nombre de jeunes bénéficiaires de la Garantie Jeunes, de 200 à 300	Réalisé	300 entrées en 2018, avec 195 jeunes intégrés
		Création d'une antenne supplémentaire de la mission locale de Mayotte	Réalisé	Nouvelle antenne depuis la rentrée 2018
Logement	29. Création d'une opération d'intérêt national (OIN) pour accélérer la production de logements et organiser la structuration de zones d'activité	-	En cours	- Préfiguration de l'OIN par le président du CA de l'EPFAM - Renforcement des effectifs de l'EPFAM - Finalisation du cahier des charges pour le recrutement de l'équipe pluridisciplinaire chargée d'accompagner le département et ses partenaires dans la démarche - Comité d'élaboration du SAR (CESAR) à constituer : consultations en cours
	30. Augmentation de la production de logements sociaux	- Passage à 400 de la cible de production de logements sociaux dès 2018 - Augmentation des crédits de la politique du logement de 50 % dès 2018 (30 M €)	Réalisé	- Première phase de programmation 2018 : validation de 334 logements sociaux par les conventions de financement +- Deuxième phase de programmation 2018 : 125 logements prévus, portant à 450 le nombre de logements locatifs sociaux financés en 2018 - Le total des engagements est de 30 M € en 2018, donc + 50 %

Axe	Engagement	Action	Avancement	Commentaires
	31. Accompagnement de Mamoudzou, de Dombéni et de l'intercommunalité de Petite Terre pour formaliser les projets de revitalisation de leurs cœurs de ville	-	Réalisé	Mise en place des comités de projets « cœur de ville » pour Dombéni, Mamoudzou et Petite Terre ; signature des conventions d'engagement
	32. Accompagnement financier de l'ANRU dès 2019 pour concrétiser trois opérations majeures de modernisation de certains quartiers : Kawéni (Mamoudzou) ; Majivaco Koropa (Koungou), la Vigie (Dzaoudzi/Labattoir) et Pamandzi	-	En cours	Déclarations d'engagement signées le 27 février 2019. L'ANRU s'engage à hauteur de 50 millions d'euros sur ces opérations.
	33. Renforcement des pouvoirs de police du préfet dans le cadre de la loi ELAN pour démolir des poches d'habitats illégaux et indignes	-	Réalisé	Article 197 de la loi ELAN. Premier arrêté pris sur ce fondement le 8 avril 2019
Infrastructures	34. Adoption du plan global de transports et de déplacement	Engagement de l'État pour 15 ans pour un montant de 113,6 M € pour le développement des transports en commun	En cours	Le PGD a été approuvé par l'État, le département et la CA de Dombéni-Mamoudzou en avril 2018. L'appel d'offres pour une première tranche devait être lancé début 2019
	35. Entretien des routes nationales et départementales	Augmentation du soutien de l'État à l'effort d'entretien des routes nationales (passage de 5 à 7 M €)	En cours	5 M € sont déjà actés pour le CPER 2015/2020
		Participation de l'État au financement de l'entretien des routes départementales pour 9,3 M € sur la période 2018-2020	En cours	9 M € de fonds État disponibles à la contractualisation pour l'amélioration des infrastructures routières du département et des communes (5 M € actés au CPER dont une partie est déjà consommée)
	36. Mise en place de liaisons interquartiers permettant le contournement de Mamoudzou	Études menées dès 2019	En cours	Formalisation du cahier des charges par le conseil départemental au premier semestre 2019. 30 M€ de travaux prévus dans le contrat de convergence et de transformation, dont 5 millions d'euros venant de l'État

Axe	Engagement	Action	Avancement	Commentaires
	37. Transport aérien	Aménagements de sécurité sur la piste de l'aéroport pour 13 M € (avec soutien financier de l'État)	Réalisé	Travaux débutés en juin 2018
		Mission pour améliorer la desserte aérienne pour agir sur le prix des billets et permettre à des long-courriers de voler sans escale depuis/vers l'hexagone	Réalisé	Première visite fin juillet et nouvelle visite du 23 au 31 octobre
		Étude du développement de l'aéroport de Mayotte qui comprend l'étude de l'allongement de la piste	Réalisé	Un rapport remettra prochainement ses conclusions sur l'allongement de la piste
	38. Modernisation des infrastructures d'assainissement	Plan pluriannuel d'investissement de développement et de modernisation des infrastructures et réseaux d'assainissement pour 69,7 M € sur la période 2018-2020	En cours	25 M € de travaux en cours au titre du plan d'urgence « Eau Mayotte »
		Financement de l'ADEME de l'organisation d'une économie circulaire de gestion des flux de déchets dans l'archipel à hauteur de 7,2 M € d'ici 2020	En cours	Ces projets sont inscrits au contrat de convergence
	39. Besoins en eau	Financement du programme 2018-2020 d'investissement de 67,4 M € pour répondre aux besoins en eau	En cours	Le contrat de progrès d'un montant de 140 M € qui a été signé le 27 juillet 2018 avec le SIEAM acte aussi d'une programmation pluriannuelle de 67,4 M € d'investissements dans l'eau potable pour la période 2018-2020. Il poursuivra les efforts de modernisation des infrastructures d'eau qui se sont déjà traduits par la mise en place d'un plan d'urgence eau en 2017, pour 25 M € de travaux qui sont en cours de livraison (7 forages ont été rénovés, l'usine de dessalement a bénéficié d'une extension, 2 retenues collinaires ont été interconnectées et la retenue collinaire de Combani sera rehaussée au mois de septembre 2019, compte-tenu de l'excédent actuel d'eau de la fin de l'été 2018).
		Étude sur la nécessité d'une troisième retenue collinaire	En cours	Les comités techniques des projets se tiennent : ils ont pour objet la validation des différentes options (choix du meilleur projet d'un point technique et économique) par un comité d'experts du SIEAM et de la DEAL. Le schéma directeur des destinées à la consommation humaine proposera des solutions en juillet 2019

Axe	Engagement	Action	Avancement	Commentaires
Entreprise et économie	40. Port	Mission d'appui au Conseil départemental pour proposer d'ici 2018 les modalités d'une gouvernance renouvelée	En cours	Mission entamée début 2019
	41. Très haut débit	Allocation d'une première subvention de 1,7 M € au Conseil départemental dès 2019 pour optimiser les nœuds de raccordement et apporter la fibre vers 55 sites prioritaires	En cours	Boucle sud fibre optique en cours de déploiement pour un montant total de travaux de 5,5 M € - amélioration notable des débits ADSL sur tout le département. L'agence du numérique subventionne à hauteur de 1,7 M € et le FEDER à hauteur de 2,7 M €
		Raccorder à la fibre les points hauts	En cours	Étude lancée par le Conseil départemental
		Subvention de l'Agence du numérique de l'acquisition par les particuliers de kits de connexion à haut débit par satellite dès 2019	En cours	La désignation des conseillers activateurs pour la numérisation des entreprises est en cours, en lien avec les partenaires institutionnels
		Décalage du règlement des taxes et décades de frais de douanes de 30 à 90 jours	Réalisé	
	42. Soutien à la trésorerie des entreprises	Prolongation de 2 mois des plans d'apurement des dettes fiscales et sociales et rééchelonnement au cas par cas des dettes fiscales	Réalisé	
Report de la montée des liasses fiscales d'un mois		Réalisé		
Suspension des mesures de recouvrement forcé après mise en demeure jusqu'à la fin de l'année lorsqu'elles portent sur la récupération des dettes sociales constituées jusqu'à mi-2018		Réalisé		
Prêts à taux zéro au travers de l'ADIE et de Réseau Initiative Mayotte		Réalisé		
		Médiation de l'IEDOM en cas de difficulté d'obtention de facilités bancaires	Réalisé	

Axe	Engagement	Action	Avancement	Commentaires
	43. Soutien à l'emploi	Déclenchement du dispositif d'activité partielle avec effet rétroactif	Réalisé	
		Possibilité de recourir aux heures supplémentaires en cas de force majeure sans qu'elles empêchent le versement de l'aide de 1 400 € par an et par emploi dans le cadre du passage aux 35 heures	NC	
	44. Facilitations	Prise en compte des retards dans les dossiers des organismes de formations professionnelles des demandes de subvention au Fonds social européen	Réalisé	
		Dérogations à la circulation des poids lourds pour faciliter la sortie des conteneurs du port	Réalisé	
		Poursuite de l'accompagnement des entreprises par la DIECCTE dans le cadre de la mise en place du code du travail	Réalisé	
	45. Mesures de soutien à l'économie	Allongement de la durée du prêt de développement outre-mer (PDOM)	Réalisé	La durée du PDOM a été allongée de 5 à 7 ans
		Volet renforcé des outils de soutien au développement économique <i>via</i> les zones franches	NC	
		Allègement du coût du travail spécifique à Mayotte pour que les entreprises mahoraises conservent le bénéfice du CICE	Réalisé	
		Haut conseil à la commande publique pour sensibiliser les donneurs d'ordre sur leur responsabilité en matière d'inclusion sociale et de développement durable	Réalisé	Transformation attendue du comité des investissements publics en haut conseil de la commande publique. Installé le 28 mars 2019

Axe	Engagement	Action	Avancement	Commentaires
	46. Accompagnement par l'État de la structuration des filières	Outils de production, d'abattage, de transformation et de commercialisation adaptés à l'évolution des besoins locaux	En cours	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Validation de 3 projets d'installation de jeunes agriculteurs et de 3 projets d'appui aux petites exploitations au Comité d'orientation stratégique et de développement agricole de La Réunion du mois de juillet</li> <li>– Restitution de l'étude réalisée par la DAAF sur les pratiques actuelles d'abattage des bovins fin août</li> <li>– Abattoir de volailles : instruction en cours du permis de construire et de la déclaration d'installation classée ; dépôt prévu de la demande de financement début 2019</li> <li>– Abattoir de ruminants : phase d'étude du type d'abattoir le plus adapté aux spécificités du territoire</li> <li>– Centre de conditionnement de fruits et légumes de la coopérative agricole de Mamoudzou (COOPAC) en cours d'étude</li> </ul>
		Relance de la filière Ylang-Ylang	En cours	Un opérateur a été identifié pour relancer la filière d'Ylang-Ylang
		Développement de la distribution organisée en particulier pour la restauration scolaire	En cours	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Structuration de l'offre locale en cours dans certaines filières (volaille de chair, œufs, fruits et légumes)</li> <li>– Organisation d'échanges entre ces filières et les responsables de la restauration scolaire dans le cadre de l'élaboration d'un Projet Alimentaire Territorial</li> </ul>
	47. Agriculture et pêche	Accompagnement de l'évolution de la chambre d'agriculture de Mayotte	Réalisé	Élections en janvier 2019
		Constitution d'un comité régional des pêches maritimes et des élevages marins (CRPMEM)	Réalisé	
		Adapter l'offre de formation de l'enseignement agricole aux priorités du territoire	En cours	
Renforcer l'État et accompagner les collectivités	48. Évolution institutionnelle	Envoi d'une mission interministérielle chargée de faire un état des lieux de la situation actuelle	En cours	Le rapport de la mission est en cours de rédaction. La mission est terminée depuis fin mars 2019.
	49. Administrations de l'État	Définition des priorités des administrations de l'État pour renforcer leurs moyens	Réalisé	Les services de l'État se sont renforcés : 37 postes ont été créés sur 69 prévus
	50. Limiter les vacances d'emploi des fonctionnaires et garantir la qualité des recrutements		En cours	

Axe	Engagement	Action	Avancement	Commentaires
	51. Accélérer la mise en œuvre des projets	Création en 2018 d'une plateforme d'ingénierie publique chargée de l'appui aux projets de construction et d'achats publics	En cours	Les moyens et compétences nécessaires ont fait l'objet d'un travail de définition et d'identification détaillé
	52. Suivi de la mise en œuvre du plan	Mise en œuvre d'un comité stratégique de mise en œuvre du plan	Réalisé	
		Mise en œuvre d'un comité de suivi local réuni sur une base trimestrielle	Réalisé	
		Publicité de l'avancement du plan par le biais d'un site internet	Réalisé	
	53. Engager un travail de prospective territoriale	Élaborer un travail de prospective territoriale s'appuyant sur le schéma d'aménagement régional	En cours	Le marché d'élaboration du schéma d'aménagement territorial a été notifié fin 2018
Source : commission des finances, d'après les documents transmis par le Gouvernement et la préfecture et le site <a href="https://transparenceoutremer-mayotte.gouv.fr/">https://transparenceoutremer-mayotte.gouv.fr/</a>				

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

*Lors de sa réunion de 17 heures, le mardi 4 juin 2019, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu Mme Annick Girardin, ministre des outre-mer.*

*Le compte rendu et la vidéo de cette réunion sont disponibles sur le site de l'Assemblée nationale.*

\*  
\* \*



## **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

**Conseil départemental de La Réunion** – M. Cyrille Melchior, président

**Conseil régional de La Réunion** – M. Olivier Rivière, premier vice-président et M. Mohamed Ahmed, directeur général des services

**Collectivité territoriale de Guyane** – M. Rodolphe Alexandre, président

**Direction général des outre-mer (DGOM)** – M. Emmanuel Berthier, directeur général des outre-mer, M. Étienne Desplanques, sous-directeur des politiques publiques et M. Marc Demulsant, sous-directeur de l'évaluation, de la prospective et de la dépense de l'État

**Cour des comptes** – M. Jean-Luc Uguen, conseiller maître, Mme Perrine Serre, rapporteure extérieure, et Benoît Zaccaron, vérificateur

**Commission européenne, direction générale Politique régionale et urbaine** – Mme Loredana von Buttlar, chef d'unité

**Communauté d'agglomération de Nord Basse-Terre**, M. Jocelyn Sapotille, président et maire du Lamentin

### **Déplacement à Mayotte du 15 au 19 janvier 2019**

**Conseil cadial** – M. Nourdine Bacar, ancien Grand Cadi

**Collectif des citoyens vigilants et révoltés de Mayotte (CIVIREVOS)**

**Les Assoiffés du sud**

**Collectif pour la défense des intérêts de Mayotte (CODIM)**

**Collectif des citoyens de Mayotte**

**Préfecture de Mayotte** – M. Dominique Sorain, préfet

**Direction des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIECCTE)** – M. Alain Gueydan, directeur

**Pôle Emploi** – M. Jean-Christophe Baklouti, directeur régional

**Caisse de sécurité sociale de Mayotte** – M. Salim Nahouda, président et délégué départemental de la CGT-Ma

**Table ronde sur la vie des entreprises à Mayotte**, Mme Carla Baltus, présidente du MEDEF Mayotte

**M. Mohamed Majani**, maire de Mamoudzou

**Direction régionale des finances publiques (DRFiP)** – M. Jean-Marc Leleu, directeur régional

**Établissement public foncier et d'aménagement de Mayotte (EPFAM)** – M. Yves-Michel Daunar, directeur général

**Conseil économique, social et environnemental de Mayotte (CESEM)** – M. Abdou Soimadou Dalahani, président

**Chambre de commerce et d'industrie (CCI) Mayotte** – M. Mohamed Ali Hamid, président

**Conseil départemental** – M. Ben Issa Ousseni, vice-président chargé des finances, du développement économique et touristique

**Visite du Bataillon du service militaire adapté (BSMA)**

**Agence française de développement (AFD) de Mayotte** – M. Yves Rajat, directeur

**Détachement de Légion étrangère de Mayotte** – colonel Thomas Labouche, commandant

**Direction régionale des collectivités locales (DRCL)**

**Direction de la mer sud océan indien (DMSOI)** – M. Michel Goron, chef de l'unité territoriale de Mayotte, administrateur des affaires maritimes

**Association des maires de Mayotte** – M. Said Omar Oili, président

**Vice-rectorat** – M. Stephan Martens, vice-recteur

**Procureur de la République à Mayotte**, M. Camille Miansoni

**Société immobilière de Mayotte (SIM)** – M. Ahmed Ali Mondroha, directeur général

## SOURCES

**Cour des comptes**, Note d'exécution budgétaire 2018 sur la mission *Outre-mer*, mai 2019

**Réponses du ministère des outre-mer** à une question de MM. Dunoyer, Mathiasin et Serva du questionnaire budgétaire prévu à l'article 50 de la loi organique relative aux lois de finances, octobre 2017

**Rapport n° 4064 fait au nom de la commission des lois par M. Victorin Lurel, rapporteur**, sur le projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique, p. 13, septembre 2016

**Site de suivi de l'application du plan d'action pour l'avenir de Mayotte**  
<https://transparenceoutremer-mayotte.gouv.fr/>

**Conclusions du comité du suivi du plan d'action pour l'avenir de Mayotte** d'octobre 2018

**INSEE Flash n° 72**, *Naissances domiciliées à Mayotte en 2017*, septembre 2018

**M. Olivier Serva**, député chargé d'une mission temporaire, *Vingt propositions pour améliorer les mobilités et les carrières des fonctionnaires outre-mer*, juillet 2018

**INSEE Première n° 1737**, février 2019

**Réponses écrites du ministère des outre-mer** aux questions envoyées par le rapporteur spécial