

Projet de loi de finances n° 273 pour 2023
Mission « Outre-mer »

Document faisant état de l'avancement des travaux du rapporteur pour avis,
M. Yoann Gillet

20 octobre 2022

PREMIÈRE PARTIE
UN BUDGET DE CONTINUITÉ

I. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION

La mission « Outre-mer » du projet de loi de finances pour l'année 2023 regroupe les crédits dont dispose le ministère pour la conduite de ses actions dans les territoires ultramarins.

Le projet de loi de finances pour 2023 comprend une mission « Outre-mer » dont la maquette apparaît inchangée par rapport à l'exercice précédent. Elle se compose toujours de **douze actions réparties en deux programmes** :

– le programme 138 « Emploi outre-mer » regroupe **quatre actions** respectivement vouées au **soutien des entreprises ultramarines**, aux dispositifs d'**aide à la formation professionnelle**, aux moyens de **pilotage des politiques publiques** ainsi qu'au **financement de l'économie** afin de pallier les défauts du marché de l'offre bancaire d'investissement dans les outre-mer ;

– le programme 123 « Conditions de vie outre-mer » comprend **huit actions** : **logement, aménagement du territoire, continuité territoriale, dispositifs sanitaires, culturels et sociaux, soutien à l'investissement des collectivités territoriales, coopération régionale, fonds exceptionnel d'investissement et accès au financement bancaire**.

Le projet de loi de finances pour 2023 fait apparaître, en valeur nominale, une certaine stagnation des crédits de la mission « Outre-mer ». Son budget s'élève à **2,67 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE)**, soit une hausse de 1,15 % par rapport à l'exercice précédent. Les crédits de paiement (CP) progressent encore plus faiblement, s'établissant à **2,49 milliards d'euros**, soit une hausse de 0,69 % ⁽¹⁾.

(1) Il apparaît nécessaire de préciser que les crédits de la mission « outre-mer » n'offrent qu'une vision imparfaite de l'effort budgétaire de l'État en faveur des outre-mer, dans la mesure où d'autres missions y contribuent.

ÉVOLUTION ANNUELLE DES CRÉDITS DE LA MISSION OUTRE-MER ⁽¹⁾

Numéro et intitulé (programme et action)		Autorisations d'engagement (millions d'euros)			Crédits de paiement (millions d'euros)		
		LFI 2022	PLF 2023	Variation	LFI 2022	PLF 2023	Variation
138	Emploi outre-mer	1 788,6	1758,1	-1,71 %	1777,77	1751,5	1,48 %
1	Soutien aux entreprises	1 478	1416,2	-4,19 %	1478	1416,2	-4,19 %
2	Aides à l'insertion et à la qualification professionnelle	284,2	313,8	10,41 %	274,6	310	12,88 %
3	Pilotage des politiques des outre-mer	2,1	3,8	80,95 %	2,1	3,5	68,39 %
4	Financement de l'économie	24,3	24,3	0,00 %	23,0	21,8	-5,07 %
123	Conditions de vie outre-mer	846,6	907,5	7,2 %	694,6	738	6,24 %
1	Logement	234,6	238,9	1,81 %	201	179,8	-10,57 %
2	Aménagement du territoire	209	211,2	1,03 %	156,2	157,7	0,90 %
3	Continuité territoriale	45	45,0	0,00 %	44,9	44,9	0,00 %
4	Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports	5,7	9,7	70,80 %	5,7	9,7	70,80 %
6	Collectivités territoriales	205	238,5	16,36 %	199,5	242,7	21,66 %
7	Insertion économique et coopération régionales	1,0	1,0	0,00 %	1,0	1,0	0,00 %
8	Fonds exceptionnel d'investissement	110,0	110,0	0,00 %	63,2	66,1	4,4 %
9	Appui à l'accès aux financements bancaires	36,3	53,3	46,77 %	23,1	36,3	57,04 %
Total Mission		2 635,2	2 665,6	+ 1,15 %	2 472,4	2 489,5	+ 0,69 %

Source : projet annuel de performance relatif à la mission outre-mer, annexé au projet de loi de finances pour 2023.

(1) Chiffres arrondis.

Ces évolutions doivent être lues en tenant compte de deux considérations :

D'une part, **trois mesures de transfert** affectent le périmètre de la mission. La plus importante est le transfert vers la sphère sociale de la compensation aux organismes de sécurité sociale des exonérations de cotisations au titre de l'assurance maladie. Cette mesure représente 264,53 millions d'euros. Par ailleurs, sont transférés au programme 162 « programme d'interventions territoriales de l'État » 3,5 millions d'euros en AE et en CP, consacrés au plan de lutte contre les sargasses, et 0,22 millions pour financer la mise en œuvre de la réforme de la fonction publique territoriale au sein du service d'incendie et de secours de Wallis-et-Futuna. Ainsi, à périmètre constant, les crédits de la mission s'établiraient à 2,9 milliards d'euros en AE et 2,8 en CP (+ 11,5 % environ par rapport à 2022).

D'autre part, les **prévisions d'inflation sur l'année 2023** (+ 4,2 % selon le Gouvernement ⁽¹⁾) tendent à minorer la hausse du budget en euros courants.

Compte-tenu des prévisions d'inflation, votre rapporteur regrette que les crédits des actions « financement de l'économie », « continuité territoriale » ou encore « insertion économique et coopération régionale » ne connaissent aucune augmentation. Il s'interroge par ailleurs sur les crédits destinés au soutien aux entreprises (action n° 1 du programme 138) qui sont en recul de 4,19 % alors même que leur niveau en PLF 2022, déjà en baisse, était justifié par la crise sanitaire ⁽²⁾ .

Par ailleurs, votre rapporteur constate que, comme les années précédentes, **le niveau des restes à payer demeure élevé, en particulier pour le programme 123** (1,96 milliards d'euros, soit plus du double du total des crédits de ce programme pour 2023). Sont principalement concernées les actions portant des investissements de long terme, comme le logement (action n° 1), les constructions scolaires (action n° 6) ou les projets portés dans le cadre des contrats de convergence et de transformation ou les contrats de développement en Nouvelle-Calédonie (action n° 2). Les restes à payer du programme 138 s'établissent à 46,2 millions.

Le budget 2023 s'inscrit dans une certaine **continuité** avec les crédits votés pour la mission outre-mer au cours de la législature précédente (exercices budgétaires 2018 à 2022), comme le suggère le tableau ci-dessous ⁽³⁾.

(1) Source : projet de loi de finances pour 2023, exposé général des motifs.

(2) Le recours au dispositif d'activité partielle par les entreprises entraînant une diminution du montant des exonérations à compenser.

(3) L'écart significatif constaté entre 2018 et les années suivantes est dû à la disparition du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) sur l'ensemble du territoire national, qui avait induit une redéfinition du périmètre des exonérations spécifiques à l'outre-mer dès le 1er janvier 2019, avec pour conséquence une augmentation des crédits de la mission.

**CRÉDITS DE PAIEMENT DEMANDÉS ET VOTÉS POUR LA MISSION OUTRE-MER SUR
L'ENSEMBLE DE LA QUINZIÈME LÉGISLATURE ET LE DÉBUT DE LA SEIZIÈME (EN
MILLIONS D'EUROS)**

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
CP demandés dans le projet de loi de finances initial	2 068	2 491	2 409	2 435	2 467	2 489
CP votés en loi de finances initiale	2 067	2 576	2 372	2 436	2 472	

Source : commission des Lois, à partir des projets de loi de finances et les lois de finances initiales pour les années 2018 à 2023.

II. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 138 « EMPLOI OUTRE-MER »

Le programme 138 « Emploi outre-mer » enregistre **un très léger repli en comparaison de l'exercice 2022**. Ses crédits s'établissent à **1,75 milliards d'euros en AE (- 1,7 %) et 1,75 milliards d'euros en CP (- 1,5 %)**. Il s'agit en réalité d'une baisse due à une mesure de périmètre affectant l'action n° 1, qui représente 81 % de l'ensemble du programme, tandis que les moyens octroyés aux actions n° 2 et 3 sont en hausse.

- *Les montants alloués au soutien aux entreprises en légère baisse (action n° 1)*

L'**action n° 1, Soutien aux entreprises**, vise à améliorer la compétitivité des entreprises ultramarines en diminuant le coût du travail. Elle finance les exonérations et allègements de charges sociales spécifiques aux outre-mer en faveur des entreprises et des travailleurs indépendants. On observe en 2023 une baisse des montants alloués (1,41 milliards d'euros en AE comme en CP, soit un repli de 4,19 % par comparaison avec 2021).

- *Une hausse significative des crédits de l'aide à l'insertion et à la qualification professionnelle, pour accompagner le renforcement du service militaire adapté (action n° 2)*

L'**action n° 2, qui porte sur l'aide à l'insertion et à la qualification professionnelle des jeunes ultramarins**, enregistre une hausse de ses AE (+ 10,4 %) comme de ses CP (+ 12,9 %).

Elle devrait en outre bénéficier d'un **abondement de fonds européens et d'attributions de produits** pour un montant estimé à 35 millions d'euros en AE comme en CP (contre 20 millions en 2022).

Cette action abrite l'enveloppe destinée à la mise en œuvre du service militaire adapté (SMA). Elle comprend aussi les crédits alloués à l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM) pour la conduite de programmes de formation et de mobilité professionnelle, y compris à l'égard des cadres

(programmes « cadres de Mayotte », « cadres pour Wallis-et-Futuna », « cadres Avenir Nouvelle-Calédonie ») et ceux destinés à l'Institut de formation aux carrières administratives, sanitaires et sociales (IFCASS).

Du service militaire adapté au SMA2025+ ⁽¹⁾

Relevant du ministère des Outre-mer, le service militaire adapté (SMA) est un dispositif militaire d'insertion socioprofessionnelle des ultramarins âgés de 18 à 25 ans, créé en 1961 à l'initiative du Premier ministre Michel Debré.

Le SMA vise à développer l'employabilité des jeunes ultramarins, en leur offrant la possibilité d'acquérir des compétences sociales et professionnelles, ainsi qu'un accompagnement médico-psycho-social.

L'année 2022 a vu l'expérimentation à Mayotte du SMA 2025+ autour de 8 axes liés au développement qualitatif des compétences et à l'accueil élargi de publics divers (mineurs décrocheurs, mères célibataires...). Comme prévu, ces axes seront étendues aux autres territoires en 2023.

En 2021, 5 771 jeunes bénéficiaires ont été accueillis dans les RSMA, soit 96 % de la cible, dans un contexte toujours marqué par la Covid-19. Ce chiffre était de 4 194 en 2020. 30 % d'entre eux sont des jeunes femmes. Le taux d'insertion est de 81 %, dont 60 % d'insertion durable.

La hausse des montants accordés au titre de l'action n° 2 reflète la poursuite du renforcement du SMA, en particulier via l'extension du projet SMA 2025+ après son expérimentation à Mayotte en 2022. Sont notamment en hausse :

– parmi les dépenses de fonctionnement, les dépenses liées à l'alimentation et aux transports sous l'effet de la mise en place des nouvelles compagnies de Mayotte et de Hao, particulièrement isolées géographiquement ;

– parmi les dépenses d'investissement, les constructions (construction d'un bâtiment d'hébergement pour la nouvelle compagnie de Mayotte, poursuite des études pour la construction d'une caserne à Hao), ainsi que la réhabilitation et la réfection des locaux, ou encore les dépenses d'équipement.

● *Les autres actions*

L'**action n° 3** regroupe les crédits nécessaires au **pilotage des politiques publiques outre-mer**, notamment du financement des dépenses de fonctionnement du ministère des Outre-mer et de la délégation interministérielle à l'égalité des chances des Français d'outre-mer. Elle connaît une hausse des crédits de 81 % en AE (3,8 millions d'euros) et de 68,4 % en CP (3,5 millions d'euros), correspondant au financement du développement du portail numérique DECIGEOM qui permet

(1) <https://www.le-sma.com>

de mettre à disposition de l'administration et du grand public des données sur les outre-mer, sous la forme de tableaux ou encore de cartes.

L'**action n° 4** porte sur le **financement de dispositifs de soutien à l'économie** : les aides au fret (5,9 millions d'euros en CP), le prêt de développement outre-mer (10 millions d'euros), les subventions d'investissement dans le cadre d'appels à projets (4 millions d'euros), le soutien au micro-crédit (2 millions d'euros) figurent parmi ces dispositifs. Si le niveau des AE reste inchangé, les CP sont en léger repli (- 5,1 %).

III. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 123 « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER »

Les crédits consacrés à l'amélioration des conditions de vie outre-mer apparaissent au sein du programme 123 et connaissent **une hausse non négligeable**. Ils s'établissent à **907,5 millions d'euros en AE, ce qui représente un progrès de 7,2 % par rapport aux crédits votés en LFI 2022, et 738 millions d'euros en CP, soit une progression de 6,24 %**. Les crédits des actions 4 (sanitaire, social, jeunesse et sport), 6 (collectivités territoriales) et 9 (appui à l'accès aux financements bancaires) sont les plus dynamiques.

- *La très forte progression des crédits destinés au soutien aux collectivités territoriales (action n° 6)*

Les crédits de l'**action n° 6**, consacrée au **soutien aux collectivités territoriales**, connaissent une progression importante en AE (+ 16,4 %) comme en CP (+ 21,7 %).

On observe ainsi une hausse des CP dans le cadre :

- du soutien à la collectivité territoriale de Guyane (multiplié par deux, de 20 à 40 millions) ;
- de la rénovation du lycée d'État de Wallis-et-Futuna ⁽¹⁾, annoncée dès le PLF 2022 (+ 10 millions) ;
- de la dotation spéciale de construction et d'équipement des établissements scolaires à Mayotte (+ 4,1 millions) ;
- de la dotation spécifique pour les îles Wallis-et-Futuna, en particulier pour compenser le surcoût lié à la revalorisation des salaires des fonctionnaires territoriaux (+ 4,86 millions) ;
- de la nouvelle subvention aux collectivités gestionnaires de l'eau et de l'assainissement en Guadeloupe (+ 10 millions).

(1) L'enseignement est une compétence de l'État à Wallis-et-Futuna, conformément à la loi statutaire n° 61-814 du 29 juillet 1961 (article 7).

Le syndicat mixte de gestion de l'eau et de l'assainissement de Guadeloupe

En réponse à la persistance des problèmes d'approvisionnement en eau en Guadeloupe, la loi n°2021-513 du 29 avril 2021 rénovant la gouvernance des services publics d'eau potable et d'assainissement en Guadeloupe a créé le syndicat mixte de gestion de l'eau et de l'assainissement de Guadeloupe.

Il exerce les missions du service public de l'eau potable et de l'assainissement collectif et non collectif pour l'ensemble de la Guadeloupe, à l'exception de Marie-Galante.

Il associe la région, le département et les cinq communautés d'agglomération couvrant le territoire (Excellence, Grand Sud Caraïbe, Nord Grande-Terre, Riviera du Levant et Nord Basse-Terre).

L'action porte aussi les crédits du **dispositif COROM** à hauteur de 10 millions d'euros en CP. Créés par la loi de finances initiale pour 2021, les contrats de redressement outre-mer (COROM) ont été dotés d'une autorisation d'engagement de 30 millions d'euros sur trois ans.

Ils ont donné lieu aux contrats suivants :

	Date de signature du contrat	Installation de l'assistant technique	Montant de la subvention annuelle
Pointe-à-Pitre	22 février 2022	4 octobre 2021	840 000 € (2,52 M€ AE)
Basse-Terre	22 juillet 2021	2 nov. 2021	840 000 € (2,52 M€ AE)
Fort-de-France	13 octobre 2021	1 avril 2021	1 320 000 € (3,96 M€ AE)
Saint-Pierre	3 septembre 2021	2 octobre 2021	240 000 € (0,72 M€ AE)
Cayenne	27 mai 2021	1 ^{er} octobre 2021	800 000 € puis 750 000 € (2,3 M€ AE)
Iracoubo	27 septembre 2021	Appel d'offre infructueux	200 000 € (0,6 M€ AE)
Saint-Benoit	12 juillet 2021	Novembre 2021	840 000 € (2,52 M€ AE)

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

- *La diversification des outils d'appui à l'accès aux financements bancaires (action n° 9)*

L'action n° 9 pour l'appui à l'accès aux financements bancaires connaît une hausse de ses AE (+ 46,8 %) et de ses CP (+ 57 %). Cette évolution reflète la diversification des financements octroyés grâce à cette enveloppe.

L'action finance traditionnellement les prêts à intérêts bonifiés accordés par l'Agence française de développement (AFD) aux collectivités territoriales. En 2023, les crédits permettront également de soutenir :

- le financement des TPE-PME dans les collectivités d'outre-mer du Pacifique, via un soutien de 3 millions d'euros en AE à la société de gestion des fonds de garantie d'outre-mer (**SOGEFOM** ⁽¹⁾) ;

- le **fonds outre-mer** ;

- la lutte contre les effets du changement climatique, grâce à **l'initiative Kiwa**, qui vise à faciliter l'accès aux financements aux porteurs de projets en ce sens dans les trois collectivités du Pacifique (Polynésie française, Nouvelle-Calédonie, Wallis-et-Futuna) ainsi que dans d'autres États et territoires insulaires du Pacifique sud. La contribution de la mission outre-mer (4 millions d'euros en AE en 2023) s'ajoute à celle de partenaires internationaux et du ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

- *Les autres actions*

Les crédits de l'**action n° 1**, qui concourent au **financement de la politique du logement (« ligne budgétaire unique »)** connaissent une croissance modeste en AE (+ 1,81 %), mais voient leurs CP reculer (- 10,57 %). Cette tendance recouvre des évolutions contrastées selon les postes de dépense : les CP alloués aux études et interventions en ingénierie, ainsi qu'au logement locatif social et au logement locatif social spécifique, sont en baisse. À l'inverse, les aides à l'amélioration de l'habitat accordées aux propriétaires occupants ou encore les fonds régionaux d'aménagement foncier et urbain (FRAFU) voient leurs financements augmenter.

L'**action n° 2**, relative à l'aménagement du territoire, reste stable, avec une évolution des AE de 1,03 % et des CP de 0,9 %. Elle finance avant tout les actions menées dans le cadre des **contrats de convergence et de transformation prévus par la loi dite « ÉROM »** ⁽²⁾. Elle abrite aussi des actions en faveur du tourisme (400 millions d'euros), la modernisation du quai de croisière de Saint Pierre et Miquelon, les abris anticycloniques en Polynésie française, le plan séisme Antilles, ou encore le fonds mahorais de développement économique, social et culturel.

La très forte progression des crédits de l'**action n° 4** relative aux **politiques sanitaire, sociale, culturelle, sportive et à destination de la jeunesse** a peu d'impact sur le niveau global des crédits du programme, puisque cette action ne représente que 1,1 % du total des crédits du programme. Elle inclut notamment

(1) Cet établissement de crédit apporte « une garantie partielle à des opérations de refinancement engagées par les établissements de crédit en faveur des TPE et PME intervenant dans les collectivités d'outre-mer du Pacifique » (source : PAP 2023).

(2) 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.

4 millions d'euros de soutien de l'État à la politique de santé en Polynésie française, accordés dans le cadre de la convention du 14 octobre 2021.

Les crédits de l'**action n° 3** (continuité territoriale) et ceux de l'**action n° 7** (insertion économique et coopérations régionales) sont parfaitement stables. En revanche, les crédits de paiement de l'**action n° 8** (Fonds exceptionnel d'investissement) enregistrent une hausse de 4,4 %.