



... le projet de loi de finances pour 2023

MISSION « OUTRE-MER »

La commission des lois accueille favorablement les crédits de la mission « Outre-mer » inscrits au projet de loi de finances pour 2023, et salue la stabilisation de l'effort financier global de l'État pour les outre-mer dans un contexte économique et financier encore incertain pour les territoires ultramarins. Sous réserve de l'adoption de deux amendements, elle a émis un avis favorable à l'adoption de ces crédits.

Face à une crise économique persistante qui a fortement affecté les économies ultramarines aggravée par des tensions inflationnistes qui exacerbent la problématique de la vie chère, la reconduction du filet de sécurité pour les collectivités territoriales et la création d'un amortisseur énergétique à destination des ménages, entreprises et collectivités ne peuvent qu'être saluées par la commission. Elle restera néanmoins vigilante à ce que les mesures nationales pour faire face à la crise économique et aux effets négatifs de l'inflation soient adaptées aux spécificités des territoires ultramarins et soient assorties d'un accompagnement spécifique et attentif de l'État.

Suite à l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur le PLF 2023, la mission « Outre-mer » est dotée pour 2023 de 2,75 milliards d'euros en autorisations d'engagement – soit une augmentation de 1,75 % par rapport à 2022 – et de 2,58 milliards d'euros en crédits de paiement – soit une légère hausse de 1,4 %.

Malgré plusieurs motifs de préoccupation, la commission a constaté avec satisfaction que l'exigence de sincérité budgétaire de cette mission s'est traduite par une amélioration de l'exécution des crédits de la mission, qu'elle appelle à poursuivre et approfondir.

Elle se félicite de l'introduction de mesures nouvelles, en grande partie résultant d'amendements parlementaires, qui traduisent un soutien renforcé de l'État aux collectivités ultramarines et font de l'insertion socio-professionnelle des jeunes une priorité, en particulier, le renforcement du SMA (déploiement du plan SMA 2025+ et élargissement des publics accueillis – 30 millions d'euros), le soutien exceptionnel aux actions de continuité territoriale dans un contexte inflationniste (6 millions d'euros), l'abondement exceptionnel du fonds outre-mer pour renforcer les moyens d'assistance technique aux collectivités territoriales (10 millions d'euros) et les moyens supplémentaires consacrés au dispositif COROM (30 millions d'euros).

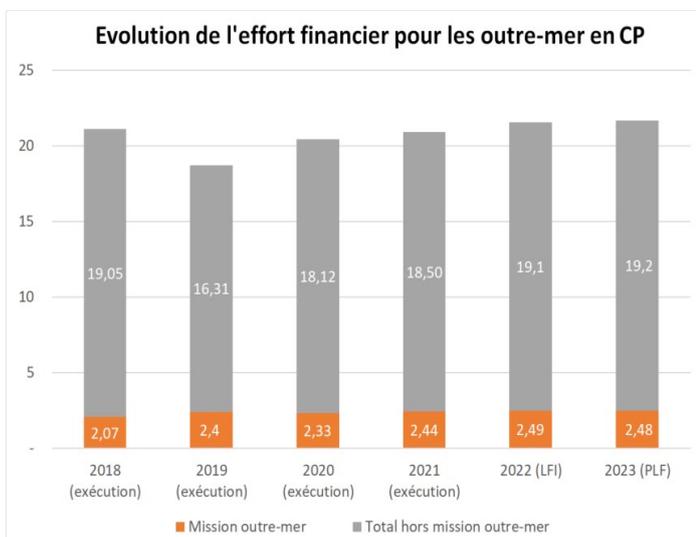
Consciente des très fortes incertitudes pesant sur la situation financière des collectivités territoriales ultramarines, la commission s'est attachée à renforcer les dispositifs de soutien exceptionnel aux collectivités ultramarines afin d'en élargir le nombre de bénéficiaires (20 millions d'euros supplémentaires pour le dispositif COROM) et à majorer les moyens alloués à la résorption de l'habitat insalubre compte tenu de l'ampleur des besoins en la matière (4 millions d'euros supplémentaires sur la LBU). Elle a en conséquence adopté deux amendements tendant à procéder à ces nécessaires ajustements.

1. L'EFFORT FINANCIER DE L'ÉTAT S'INSCRIT DANS UN CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET FINANCIER TRÈS INCERTAIN EN OUTRE-MER

A. L'EFFORT FINANCIER GLOBAL DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES OUTRE-MER

La mission « *Outre-mer* » s'inscrit dans le cadre d'un **effort financier global de l'État en faveur des outre-mer** qui s'est révélé **stable, sur l'ensemble de la précédente législature**, comme le fait apparaître le graphique ci-contre.

Pour la première année de cette nouvelle législature, cet effort représente, au total, **20,1 milliards d'euros en autorisations d'engagement** – soit une augmentation de 1,1 % par rapport à 2022 - **et 21,7 milliards d'euros en crédits de paiement** – soit une hausse de 3,7 % par rapport à 2022 - **dans le cadre du PLF 2023**.



Source : commission des lois du Sénat à partir des documents budgétaires

Plus précisément, la politique transversale de l'État en direction des territoires ultramarins est portée par **101 programmes relevant de 32 missions** auxquels s'ajoutent 9 prélèvements sur recettes. Suite aux critiques formulées par la Cour des comptes quant aux insuffisances du **document de politique transversale outre-mer**¹, le **ministère en charge des outre-mer a décidé, en 2023, de le recentrer sur les crédits concourant de manière spécifique aux outre-mer et de resserrer sa présentation autour de six axes stratégiques**. La commission salue ces évolutions qui **améliorent la qualité et la lisibilité des informations transmises** au Parlement et appelle à la poursuite des efforts en ce sens.

Les crédits de la **mission « Outre-mer »** ne représentent, comme les années antérieures, qu'une **part minimale de cet effort** : elle ne compte que pour 13,3 % des AE et 11,5 % des CP engagés par l'État pour les outre-mer en 2023.

B. FACE AUX TENSIONS INFLATIONNISTES ET À LA CRISE ÉCONOMIQUE, LA NÉCESSAIRE TERRITORIALISATION DES DISPOSITIFS DE SOUTIEN

Le contexte dans lequel s'inscrit le projet de loi de finances pour 2023 est marqué par la **persistance de la crise énergétique résultant de la guerre russo-ukrainienne et de tensions inflationnistes exacerbant la problématique de la vie chère spécifique aux territoires ultramarins, appelant à des mesures de soutien de l'État à destination des ménages, des entreprises et des collectivités territoriales**. En effet, si les écarts de niveau d'inflation entre les territoires ultramarins et l'hexagone ne sont pas significatifs, ces tensions inflationnistes s'additionnent à un coût de la vie supérieur outre-mer s'inscrivant au surplus dans un contexte social particulièrement dégradé.

Ainsi que l'a rappelé le ministre Christophe Béchu lors de son audition par la commission des lois², **les collectivités ultramarines étaient éligibles aux dispositifs de soutien aux collectivités territoriales** déployés dès juillet 2022 en application de l'article 14 de la loi du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022 et du décret n° 2022-967 du 1^{er} juillet 2022³.

¹ Cour des comptes, *Les financements de l'État en outre-mer*, pour la commission des finances du Sénat, mars 2022, p. 60. Il est consultable à l'adresse suivante : https://www.ccomptes.fr/system/files/2022-05/20220524-financement-État-outre-mer_0.pdf.

² Audition de Christophe Béchu le 10 novembre 2022 par la commission des lois du Sénat.

³ Décret n° 2022-967 du 1^{er} juillet 2022 instituant une aide visant à compenser la hausse des coûts d'approvisionnement de gaz naturel et d'électricité des entreprises particulièrement affectées par les conséquences économiques et financières de la guerre en Ukraine, consultable à l'adresse suivante : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000046003513>.

Toutefois, le rapporteur n'a pu que constater le **défaut d'adaptation des mesures nationales aux spécificités des collectivités et des entreprises ultramarines**.

- En premier lieu, **seules 6 communes ultramarines ont bénéficié d'acomptes versés en application du « filet de sécurité » mis en œuvre pour l'année 2022** afin de soutenir les collectivités face à l'augmentation de leurs dépenses d'approvisionnement en énergie. Ainsi, seuls 2 % des moyens alloués à ce dispositif ont bénéficié aux outre-mer¹.

Répartition des crédits du « filet de sécurité » pour soutenir les collectivités en 2022 (en AE)

	Nombre de communes et EPCI concernées (en valeur)	Nombre de communes et EPCI concernées (en volume)	Montant des acomptes (en valeur)	Montant des acomptes (en volume)
Hexagone	2115	99,7%	41 877 223	98%
Outre-mer	6	0,3%	641 122	2%
Total	2121	100%	42 518 345	100%

Source : commission des lois du Sénat à partir des données du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.

- En second lieu, en dépit des demandes répétées des acteurs économiques locaux relayées par les parlementaires, la commission note que **le bouclier énergétique pour les entreprises n'a toujours pas fait l'objet d'adaptations pourtant indispensables à son application à la situation préoccupante des entreprises ultramarines**.

Ainsi, le rapporteur ne peut **qu'appeler à une meilleure prise en compte des spécificités des territoires ultramarins dans les dispositifs proposés par le Gouvernement pour compenser la hausse des prix de l'énergie pour les collectivités territoriales comme pour les ménages et les entreprises dans le projet de loi de finances pour 2023**.

En l'état, la commission ne peut que regretter que **le « filet de sécurité » prévu à l'article 14 *ter* du projet de loi de finances transmis au Sénat comme l'« amortisseur » pour les dépenses d'électricité introduit à l'article 42 *ter*, n'offrent que d'imparfaites adaptations aux spécificités des territoires ultramarins alors que le Gouvernement s'est engagé à les améliorer**.

« Je suis édifié par les chiffres que j'ai entendus (...) ils renforcent ma conviction que le filet de sécurité doit s'améliorer en 2023 » déclarait Christophe Béchu devant la commission des lois du Sénat².

À titre d'exemple, les collectivités ultramarines bénéficiant du dispositif COROM s'engagent, en échange de subventions, à assainir leur situation financière en particulier en augmentant le montant de leur épargne brute, ce qui risquerait de les exclure, *de facto*, des dispositifs précités. En réponse aux inquiétudes exprimées par la commission, le ministre Christophe Béchu a **« confirmé que les communes relevant du COROM peuvent bénéficier du filet de sécurité »**, sans plus de précision. La commission restera donc **vigilante au suivi et à l'application territorialisée, par l'État, de ces dispositifs dans les territoires ultramarins**.

Au surplus, si la création d'un fonds vert pour financer les projets écologiques des collectivités territoriales abondé à hauteur de 2 milliards d'euros ne peut qu'être saluée, **la commission sera attentive à la répartition territoriale des projets soutenus ainsi qu'à la décentralisation effective de la gestion de ces crédits, en particulier outre-mer**.

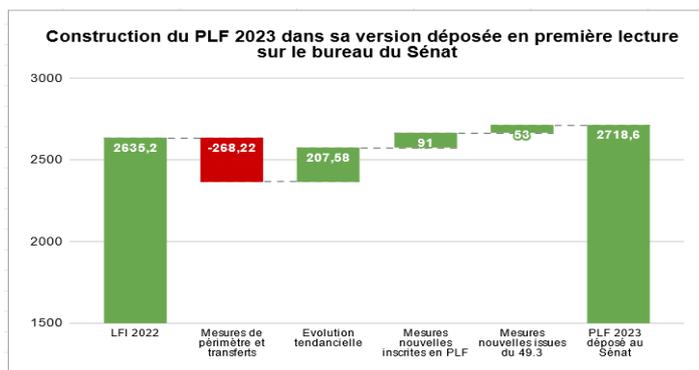
Enfin, le rapporteur souligne que **ces dispositifs**, reposant majoritairement sur des mesures d'appel à projets ou nécessitant d'importants moyens en ingénierie en raison de leur complexité administrative, **rendent encore plus indispensable tant le renforcement de la coopération entre les services déconcentrés de l'État et les acteurs locaux que l'accompagnement en ingénierie des collectivités ultramarines par l'État**.

¹ Calculs réalisés par la commission des lois du Sénat à partir des données publiées sur le site internet du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.

² Audition de Christophe Béchu le 10 novembre 2022 par la commission des lois du Sénat.

2. LA MISSION « OUTRE-MER » : DES ÉVOLUTIONS CONTRASTÉES

A. LA HAUSSE DES CRÉDITS DE LA MISSION COMBINÉE À UNE NOUVELLE AMÉLIORATION DU PILOTAGE BUDGÉTAIRE



Dans sa version examinée en première lecture au Sénat, la mission « Outre-mer » est dotée pour 2023 de 2,75 milliards d'euros en autorisations d'engagement – soit une augmentation de 1,75 % par rapport à 2022 – et de 2,58 milliards d'euros en crédits de paiement – soit une légère hausse de 1,4 %.

Source : commission des lois du Sénat à partir des documents budgétaires

Elle se compose de deux programmes regroupant douze actions :

- - le **programme 138 « Emploi outre-mer »**, doté de 1,79 milliard d'euros en autorisations d'engagement et de 1,78 milliard d'euros en crédits de paiement, qui regroupe quatre actions qui visent, pour l'essentiel, à renforcer la compétitivité des entreprises ultramarines et à améliorer la qualification professionnelle des actifs ultramarins ;
- - le **programme 123 « Conditions de vie outre-mer »**, comptant 887,65 millions d'euros en autorisations d'engagement et 735,67 millions en crédits de paiement, qui regroupe huit actions finançant, principalement, les dispositifs de logement social, l'accompagnement des collectivités, l'aide à la mobilité des populations ultramarines et la coopération régionale.

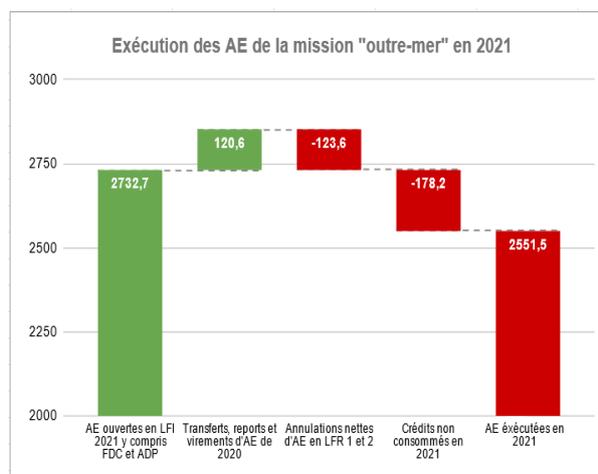
Depuis le projet de loi de finances pour 2021, des mesures visant à **remédier à la sous-exécution chronique des crédits de la mission « Outre-mer »** ont été déployées par le ministère des outre-mer afin d'améliorer le pilotage budgétaire des crédits de la mission.

1. D'importants mouvements de crédits masquant une nouvelle sous-exécution des crédits

Comme les années précédentes, la gestion de la mission « Outre-mer » s'est caractérisée en 2021 pour **une sous-exécution des crédits votés en loi de finances**.

Le rapporteur note, cependant, qu'en dépit d'une dégradation de la situation sanitaire et économique des outre-mer en 2021, **cette sous-exécution est stable par rapport à celle constatée en 2020, pourtant moins soumise aux aléas de la crise sanitaire**.

Les nombreux mouvements de crédits (transferts, reports, ouvertures et annulations) témoignent d'une **gestion encore trop complexe des crédits de la mission outre-mer qui semble aujourd'hui encore difficile à justifier par des considérations opérationnelles**, ce que regrette la commission tant cette gestion obère l'exécution de crédits pourtant votés en loi de finances initiale.

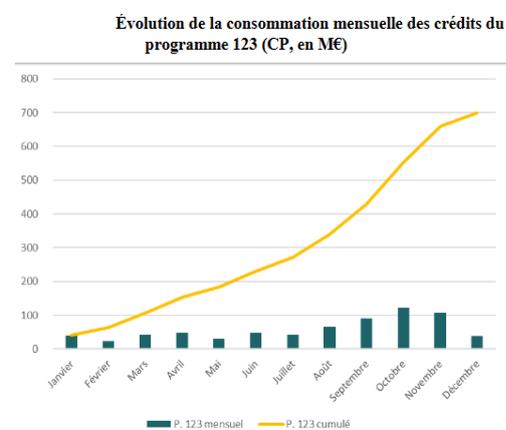


Source : commission des lois du Sénat à partir des documents budgétaires

2. Une amélioration bienvenue du pilotage et de l'exécution de la mission « Outre-mer »

Cette amélioration de l'exécution de la mission « Outre-mer » est également due, d'une analyse partagée par la Cour des comptes, à « **un pilotage budgétaire en voie d'amélioration** »¹ que le rapporteur tient à saluer.

Malgré les motifs de préoccupation exposés ci-dessus, la commission a constaté, avec satisfaction, que **la mise en œuvre de l'expérimentation relative au document unique de programmation déployée pour la première fois en 2021 a permis une gestion simplifiée de la mission**, qu'elle appelle à poursuivre et consolider.



Source : Cour des comptes, d'après Chorus

Pour améliorer la consommation des crédits, en complément des mesures déjà mises en œuvre depuis 2019 telles que le renforcement des dialogues de gestion avec les territoires, la DGOM s'attache opportunément à mettre en œuvre les recommandations formulées en 2020 dans les rapports du CBCM et de l'IGA. Elle s'est, en particulier, engagée dans **une démarche active d'évolution de ses modalités de pilotage**, ce qui a eu pour conséquence principale **une consommation des crédits davantage lissée sur l'année favorisant un décaissement progressif et davantage conforme aux besoins des territoires ultramarins**².

Ces nouvelles méthodes de travail devraient permettre de **consolider l'amélioration du pilotage budgétaire de la mission « Outre-mer »**, que le rapporteur ne peut que soutenir et encourager pour les prochains exercices budgétaires.

B. PROGRAMME 138 « EMPLOI OUTRE-MER » : UN REcul DES CRÉDITS PÉRIMÉTRIQUE QUI MASQUE LA PROGRESSION DES DOTATIONS

Le léger recul des crédits du programme 138 (-1,71 % en AE et -1,48 % des CP) est largement périmétrique et n'implique pas un fléchissement du soutien de l'État au développement économique outre-mer. En effet, elle s'explique en particulier par une mesure de périmètre correspondant au transfert du bandeau « maladie » d'un montant de 265 millions d'euros à la sécurité sociale.

Le Gouvernement a exprimé son intention de renforcer la compétitivité des entreprises situées outre-mer et d'améliorer l'insertion socio-professionnelle des actifs ultramarins, notamment des jeunes. **Les dispositifs d'intervention regroupés dans le programme 138 connaissent, par conséquent, de nouvelles hausses :**

- **les crédits alloués au soutien aux entreprises connaissent, à périmètre constant, une augmentation significative qui semble reposer sur des hypothèses optimistes.**

A périmètre constant, l'action n°1, qui vise à **compenser des exonérations et allègements de charges sociales** afin d'améliorer la compétitivité des entreprises ultramarines, connaît **une augmentation de près de 200 millions d'euros de ces crédits**, pour s'établir à 1 416 millions d'euros en autorisation d'engagement et en crédits de paiement.

Il ressort des auditions menées que **le Gouvernement anticipe une forte augmentation du montant des exonérations à compenser du fait d'une reprise économique outre-mer et de la diminution du recours aux dispositifs d'activité partielle prévus pour faire face à la crise de la covid-19**. S'il comprend cet argument, le rapporteur pour avis émet toutefois des **réserves sur la fiabilité des prévisions utilisées pour établir cette programmation budgétaire** alors même que les conséquences de la crise économique et énergétique sur l'emploi sont encore, à ce jour, incertaines ;

¹ Cour des comptes, note d'exécution du budget 2021 pour la mission « Outre-mer », p. 31.

² Graphique issu de la note d'exécution du budget 2021 précitée, p. 32.

- **les crédits d'aide à l'insertion et à la qualification professionnelle connaissent une très forte progression**, largement portée par le renforcement du service militaire adapté (SMA) et la création récente de compagnies supplémentaires ;

Les crédits de l'action n°2, qui regroupe les dispositifs d'aide à l'insertion et à la qualification professionnelle ainsi que les enveloppes destinées au financement du SMA et de l'agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM), connaissent **une forte progression** : les autorisations d'engagement s'établissent à 313,84 millions d'euros – **soit une hausse de 10,42 %** - et les crédits de paiement atteignent 309,94 millions d'euros – **soit une augmentation de 12,89 %**.

Cette hausse est pour l'essentiel due à une triple mesure relative au SMA et qui permet :

- d'accompagner le déploiement **de l'expérimentation SMA 2025+ initiée Mayotte en 2022 à l'ensemble des unités du SMA**, qui mobilise **23 millions d'euros en AE et 35 millions d'euros en CP** ;
- **d'élargir le SMA à de nouveaux publics**, en particulier les mères célibataires, les mineurs décrocheurs et les apprentis avec pour cible une augmentation de 11 % du nombre de bénéficiaires ;
- **de renforcer l'encadrement des nouvelles compagnies de Mayotte et d'Hao et d'améliorer le contenu des formations proposées avec la création de 91 ETP supplémentaires** en 2023 pour un montant de 2,6 millions d'euros en AE et en CP.

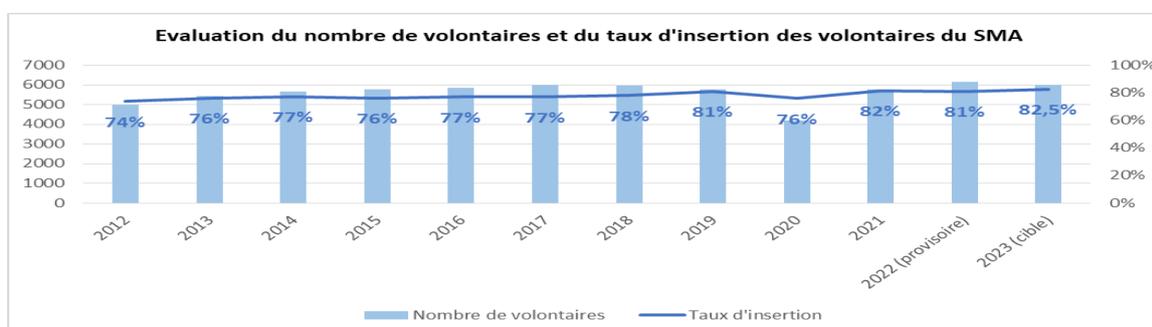
Le Service Militaire Adapté (SMA) et l'expérimentation SMA 2025+

Créé en 1961 à l'initiative de Michel Debré, le Service Militaire Adapté (SMA) vise à **améliorer l'insertion socioprofessionnelle des jeunes ultramarins âgés de 18 à 25 ans**.

Ciblant particulièrement les « *décrocheurs scolaires* », ce dispositif permet aux jeunes volontaires **d'acquérir des compétences professionnelles et sociales** afin de renforcer leur employabilité et leur propose un **accompagnement socio-éducatif** d'une durée médiane de dix mois. Il tend à accueillir **6 000 volontaires par an** et est implanté sur les **huit territoires** suivants : la Martinique, la Guadeloupe, la Guyane, La Réunion, Mayotte, la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie Française.

Une **expérimentation du programme SMA 2025+** vise à améliorer le dispositif suivant deux axes : i) **élargir le public cible** et ii) **enrichir le contenu du programme**. Ainsi, le programme SMA 2025+, s'il est expérimenté à **Mayotte depuis 2022**, a, de l'aveu du PAP 2023, **vocation à être étendu aux autres territoires dès 2023**. Enfin, deux évolutions de ce programme seront déployées dès 2023 dans l'ensemble des unités afin de renforcer la qualité des formations proposées : la création de filières « *développeur web* » et l'accueil de formateurs issus de grandes écoles.

Le rapporteur pour avis ne peut que **saluer un tel élargissement quantitatif comme qualitatif d'un dispositif particulièrement efficace et adapté aux réalités locales** comme en témoigne le taux d'insertion des volontaires oscillant entre 74 et 82 % depuis 2012.



Source : commission des lois du Sénat à partir des documents budgétaires

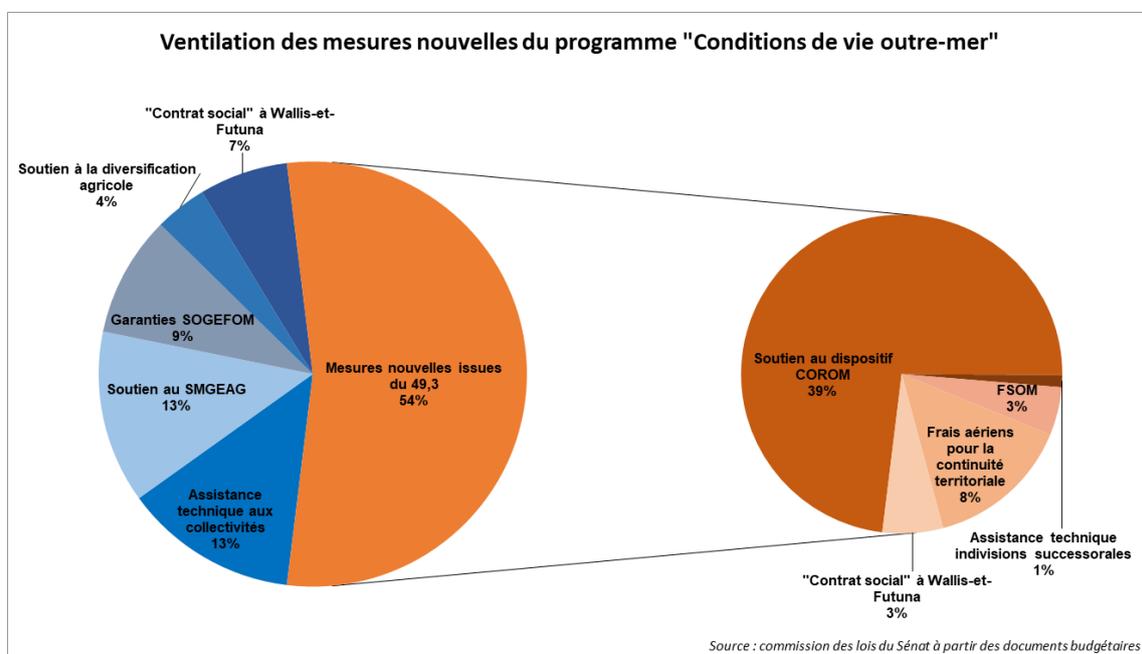
- le doublement des crédits dédiés au **pilotage des politiques publiques** (3,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 3,5 millions en crédits de paiement) s'explique par l'enrichissement du site numérique DECIGEOM ;

- quant aux crédits affectés au **soutien à l'économie** (24,3 millions d'euros en autorisations d'engagement), **leurs montants sont identiques à ceux de 2021**.

C. PROGRAMME 123 « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER » : UNE AUGMENTATION BIENVENUE DES CRÉDITS DÉDIÉS À LA CONTINUITÉ TERRITORIALE ET AU SOUTIEN AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le projet de loi de finances pour 2023 est marqué par **une augmentation sensible des autorisations d'engagement et des crédits de paiement** – soient des augmentations de 12,05 % pour atteindre des montants respectifs de 948,52 et 779,04 millions d'euros – **du programme n° 123, portée par cinq mesures nouvelles inscrites dans PLF initial combinées à six mesures nouvelles d'initiative parlementaire** :

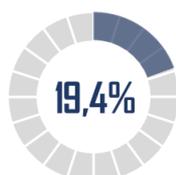
- **le renforcement de l'assistance technique aux collectivités territoriales pour la mise en œuvre de projets structurants** (10 millions d'euros en AE et en CP) ;
- la revalorisation de l'enveloppe dédiée au dispositif COROM (30 millions d'euros supplémentaires en AE et en CP dont 20 millions d'euros fléchés au SMAEG) ;
- le financement des recherches nécessaires à la résolution des blocages successoraux entreprises par les collectivités territoriales (0,5 millions d'euros n AE et en CP) ;
- l'abondement exceptionnel du fonds de secours (2 millions d'euros en AE et en CP) ;
- la participation du ministère des outre-mer au **financement des garanties et subventions de la SOGEFOM pour la lutte contre le changement climatique** (7 millions d'euros en AE et 1 million d'euros en CP) ;
- le financement de projets de diversification agricole (3 millions d'euros en AE et CP) ;
- la revalorisation des moyens alloués à la continuité territoriale dans un contexte inflationniste (5 millions d'euros en AE et en CP) ;
- la prise en charge des frais de transport et des indemnités de résidence des parents d'enfants ultramarins devant bénéficier d'un traitement médical dans l'hexagone (1 million d'euros en AE et en CP)
- le financement du « **contrat social** » à Wallis-et-Futuna (5,11 millions d'euros en AE et en CP augmentés par un amendement de crédit de 2,5 millions d'euros en AE et CP) ;
- le **soutien exceptionnel au SMGEAG** (10 millions d'euros en AE et en CP).



1. Une évolution contrastée des crédits alloués à la LBU combinée à une stabilisation des crédits en faveur de la résorption de l'habitat insalubre

Afin de déployer le second plan « logement outre-mer » (PLOM II), le Gouvernement propose **une nouvelle augmentation** de la ligne budgétaire unique (action n°1) de 1,81 % en autorisations d'engagement mais une forte diminution de 10,57 % en crédits de paiement - soit une **diminution de 42 millions d'euros des crédits de paiements alloués à la LBU**.

Si le rapporteur se félicite de cette augmentation indispensable des crédits alloués à la LBU en autorisations d'engagement, il ne peut que constater que le dispositif proposé n'est pas à la hauteur des enjeux en la matière et ce, d'autant plus que la situation spécifique de l'habitat insalubre et informel dans les territoires ultramarins impose une politique particulièrement volontariste.



Part de l'habitat insalubre et indigne dans le parc de logements en outre-mer en 2021

En effet, selon les chiffres communiqués au rapporteur, les estimations de la proportion de logements indignes et insalubres dans les territoires ultramarins oscille, les estimations, entre 19,4 % et 27 % contre moins de 1,2 % dans l'hexagone¹, appelant à réunir de toute urgence les moyens nécessaires à la résorption de ce type d'habitat. C'est pourquoi **la commission propose, à l'initiative du rapporteur pour avis et par un amendement identique à celui des rapporteurs spéciaux de la commission des finances, de majorer de 4 millions d'euros en AE et CP les crédits destinés à la résorption de l'habitat insalubre.**

2. La progression notable des crédits de soutien aux collectivités ultramarines

L'une des priorités annoncées par le Gouvernement est le renforcement de l'accompagnement des collectivités ultramarines, dont le financement est assuré par les actions n°2 Aménagement du territoire et n°6 Collectivités territoriales de ce programme.

- **La hausse des crédits dédiés à l'aménagement du territoire masque une sous-consommation chronique et inquiétante des crédits contractualisés par les collectivités avec l'État**

L'action n°2 connaît une **augmentation de 1,03 % des autorisations d'engagement et de 0,90 % des crédits de paiement**, qui devraient s'établir, respectivement à 211,52 millions et 156,26 millions d'euros pour 2023.

Elle finance, en particulier, **les contrats de convergence et de transformation (CCT)** (175,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 122,2 millions d'euros en crédits de paiement) conclus pour la période 2019-2022, et une mesure nouvelle destinée à amplifier le soutien financier à la diversification agricole (6 millions d'euros en AE et en CP).

Si la commission des lois **salue ce renforcement du soutien de l'État aux collectivités ultramarines** et l'introduction de **cette mesure nouvelle appelées de leurs vœux par les élus locaux, elle ne peut que relayer les inquiétudes, partagées par la Cour des comptes et les collectivités ultramarines, quant à l'avenir des contrats de convergence et de transformation censés arriver à échéance en 2022².**

Interrogés sur ce point par le rapporteur pour avis, la DGOM s'est voulu rassurante en précisant que des avenants aux actuels contrats viendraient les prolonger pour 2023 et qu'il « *s'accompagnera de crédits budgétaires supplémentaires (...) avec l'objectif du maintien du niveau de l'engagement financier de l'État, sur l'ensemble des programmes contractualisés* ».

Les contrats de convergence et de transformation (CCT)

Prévus par la loi de 2017 dite « EROM », **les contrats de convergence et de transformations remplacent les contrats de plan État-région (CPER) sur la période 2019-2022** et visent à réduire les écarts de développement.

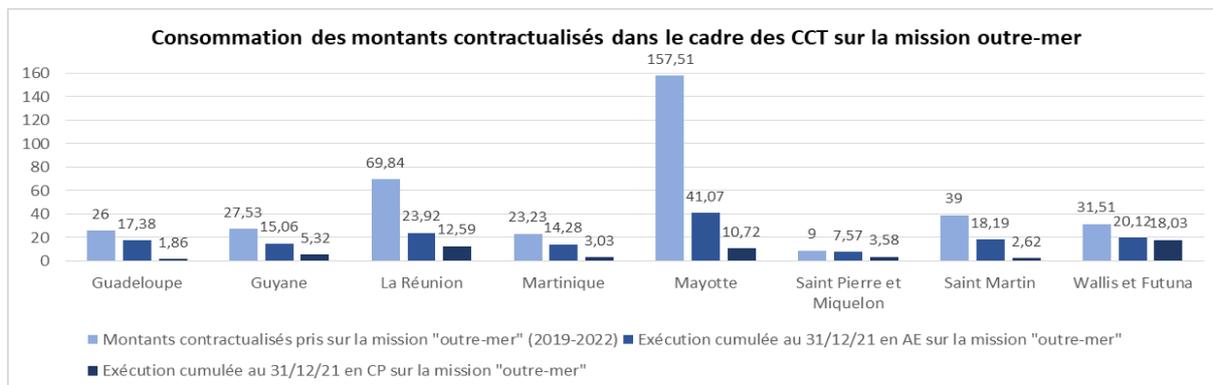
Sept collectivités se sont engagées dans cette démarche pour un montant contractualisé de près d'1,75 milliard d'euros : des contrats ont ainsi été signés, les 8 juillet 2019 et 22 juin 2020, entre l'État et les présidents des collectivités de la Guadeloupe, de la Guyane, La Réunion, la Martinique, Mayotte, Saint Pierre et Miquelon, Wallis et Futuna, et Saint-Martin.

Pour autant, le rapporteur pour avis **constate, à regret, que les outils de contractualisation ne permettent pas de pallier aux difficultés de sous-consommation**

¹ Calculs réalisés par la commission des lois à l'aide des réponses de la DGOM aux questionnaires budgétaires.

² Cour des comptes, rapport précité, p. 25.

des crédits budgétaires. Ainsi qu'illustrée par le graphique ci-dessous, **la faiblesse des montants engagés et consommés au 31 décembre 2021** par rapport aux montants contractualisés dans les CCT pour la période 2019-2022 est **particulièrement alarmante et fait craindre une importante sous-consommation** pour l'ensemble des collectivités concernées. Les dernières prévisions disponibles font état d'un taux de consommation qui s'établirait à 41 % des montants contractualisés à fin 2022¹.



Source : commission des lois du Sénat à partir des documents budgétaires

La commission considère **qu'il appartiendra au Gouvernement, lors de la conclusion des nouveaux CCT pour la période 2024-2027, d'améliorer ce dispositif et plus particulièrement de prendre en compte les pistes d'évolution remontées du terrain, tant par les représentants de l'État sur les territoires que des élus locaux eux-mêmes,** notamment le manque de fongibilité des crédits au sein des contrats et la nécessité d'élargir ces contrats à de nouvelles thématiques.

- **L'augmentation notable des crédits de paiement dédiés au soutien des collectivités territoriales**

L'action n°6 agrège les crédits finançant, principalement, des dotations particulières à destination des collectivités ultramarines et celles des fonds de secours. Les crédits de paiement alloués à cette action connaissent **une augmentation de plus de 80 millions d'euros, soit une hausse de plus de 35 %** par rapport à 2022.

Le rapporteur salue cette hausse des crédits qui **traduisent l'engagement de l'État à accompagner la collectivité territoriale de Guyane** à rétablir sa capacité d'autofinancement, **le SMGEAG à réaliser les investissements nécessaires** à la distribution d'eau potable en Guadeloupe (crédits financés par plusieurs actions de la mission), les collectivités ultramarines à faire face aux crises à travers le fonds de secours outre-mer, mais également à **financer le dispositif COROM.**



La commission des lois a jugé cette augmentation des crédits d'autant plus nécessaire qu'elle est **préoccupée par la situation financière et budgétaire fortement dégradée de certaines collectivités ultramarines.** Les risques pesant sur la santé financière des **collectivités ultramarines se sont accentués du fait des tensions inflationnistes et du renchérissement du coût de l'énergie et posent avec une acuité nouvelle la problématique du retard de paiement** aux conséquences pourtant désastreuses pour le tissu économique local.

Dès lors, **si le rehaussement par l'Assemblée nationale du montant des crédits destinés à financer le dispositif COROM doit être salué, il ne saurait, en l'état et du fait de son ciblage sur le SMGEAG, être jugé satisfaisant** eu égard au contexte économique et aux risques qu'il emporte.

¹ Réponses de la DGOM au questionnaire budgétaire du rapporteur pour avis, p. 32.

Les contrats de redressement outre-mer (COROM)

Créé par un amendement au PLF 2021 porté par le sénateur Georges Patient et le député Jean-René Cazeneuve, le dispositif COROM poursuit deux objectifs : i) **assainir la situation financière des communes**, ii) **réduire leurs délais de paiement de leurs fournisseurs locaux**. Des mots de l'ancien ministre des outre-mer Sébastien Lecornu : « 5 000 factures devraient ainsi être payées ».

Ce dispositif permet aux communes sélectionnées de **bénéficier d'un accompagnement de l'État** financé selon une programmation triennale composé de 30 millions d'euros d'autorisations d'engagement en LFI 2021 et de 10 millions d'euros de crédits de paiement chaque année.

À ce jour, **six communes font partie du dispositif**, à savoir : Cayenne, Saint-Benoit, Basse-Terre, Saint-Pierre et Fort de France. **Des discussions, que le rapporteur appelle à poursuivre** afin de permettre à l'ensemble des territoires de bénéficier de ce dispositif, **sont en cours avec d'autres communes**.

La commission a donc estimé, à l'initiative du rapporteur pour avis et par un amendement de crédit identique à celui de la commission des finances, que **ce dispositif devrait être utilement renforcé tant pour augmenter le nombre de ses bénéficiaires que pour renforcer les montants du soutien ainsi exceptionnellement accordé aux collectivités ultramarines (+20 millions d'euros en AE et en CP)**.

3. La hausse des crédits dédiés à la continuité territoriale et la stabilité des autres actions

La commission salue l'augmentation des crédits dédiés à la continuité territoriale qui progressent de 13 % grâce à l'adoption de deux amendements parlementaires, nécessaire compte tenu du fort renchérissement du coût des billets d'avion en 2022.

Enfin, les montants alloués aux actions relatives à diverses politiques à destination de la jeunesse et à l'insertion économique, au fonds exceptionnel d'investissement et à l'appui à l'accès aux financements bancaires, **ne connaissent pas d'évolution notable**.

Sous réserve de l'adoption de ses amendements, la commission des lois a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Outre-mer », inscrits au projet de loi de finances pour 2023.

La mission « Outre-mer » sera examinée en séance publique le 1^{er} décembre 2022.

POUR EN SAVOIR +

- Document de Politique Transversale « Outre-mer », annexé au projet de loi de finances pour 2023 (<https://www.budget.gouv.fr>).
- Cour des comptes, note d'exécution du budget 2021 pour la mission « Outre-mer » (<https://www.ccomptes.fr/system/files/2022-05/NEB-2021-Outre-Mer.pdf>).



François-Noël Buffet

Président de la commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône



Thani Mohamed Soilihi

Rapporteur pour avis

Sénateur
(Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants)
de Mayotte

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2023.html>