



... le projet de loi de finances pour 2024

MISSION « OUTRE-MER »

Constatant la hausse notable des crédits de la mission « *Outre-mer* », la commission des lois a, sur le rapport de Thani Mohamed Soilihi, émis un avis favorable à l'adoption des crédits.

Suite à l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur le projet de loi de finances pour 2024, la mission « *Outre-mer* » est dotée de **2,96 milliards d'euros en autorisations d'engagement** – soit une hausse de près de 9 % par rapport à 2023 – et de **2,66 milliards d'euros en crédits de paiement** – en hausse de 5 % par rapport à 2023.

La commission salue cette hausse de crédits, dans un contexte encore marqué par **des tensions inflationnistes et un accroissement des inégalités**.

Elle se félicite plus particulièrement du renforcement de **la lutte contre l'habitat indigne et des actions en faveur de l'insertion professionnelle** (plan « SMA 2025+ », extension du programme « Cadres d'avenir »), ainsi que des mesures nouvelles en faveur de **la politique de continuité territoriale**, dans la continuité des propositions formulées par le comité interministériel des outre-mer en juillet 2023.

Elle appelle toutefois le Gouvernement à **améliorer le pilotage budgétaire** de la mission et à poursuivre le travail d'apurement des restes à payer, à davantage **adapter les dispositifs créés aux spécificités des territoires ultramarins** pour en garantir l'efficacité et à **consolider l'effort budgétaire engagé dans la durée** afin d'atteindre les objectifs fixés, notamment en matière de résorption de l'habitat insalubre.

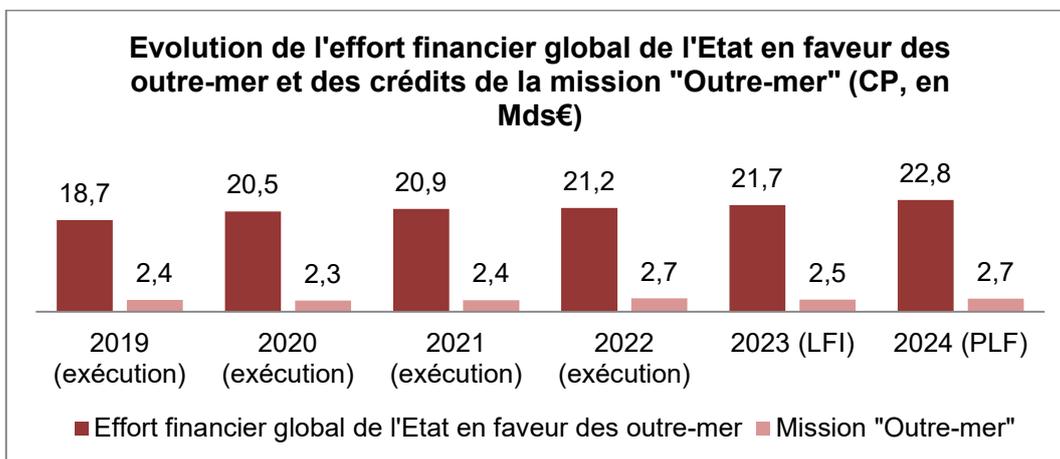
1. L'EFFORT FINANCIER GLOBAL DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES OUTRE-MER APPARAÎT EN HAUSSE EN 2024, DANS UN CONTEXTE TOUJOURS INCERTAIN

A. LES CRÉDITS EN FAVEUR DES OUTRE-MER SONT EN NETTE HAUSSE DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2024

L'action globale de l'État en faveur des outre-mer est portée par **105 programmes budgétaires - dont 9 prélèvements sur recettes – relevant de 32 missions**. L'ensemble des crédits concourant à l'action de l'État en faveur des outre-mer est retracé dans le document de politique transversale « outre-mer », articulé autour de cinq axes stratégiques pour l'année 2024. La commission salue à cet égard les modifications apportées à ce document par le ministère en charge des outre-mer, dont la présentation a été nettement améliorée à la suite de critiques récurrentes formulées par la Cour des comptes, et appelle à poursuivre ce mouvement.

L'effort financier global de l'État en faveur des outre-mer apparaît en nette hausse dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2024. Il s'élève ainsi à **21,5 Mds€ en autorisations d'engagement (AE) et 22,81 Mds€ en crédits de paiement (CP)**, contre 20,1 Mds€ en AE et 21,7 Mds€ en CP dans le PLF 2023 – soit une **hausse de 7 % en AE et 5 % en CP**.

Comme les années passées, les crédits de la mission « Outre-mer » ne représentent qu'une petite partie de l'effort financier global de l'État en faveur de l'outre-mer (**13,5 % des AE et 11,7 % des CP**).



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

B. LE CONTEXTE DANS LEQUEL S'INSCRIT LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2024 DEMEURE INCERTAIN EN RAISON DE L'INFLATION ET DES TENSIONS SOCIALES

1. Une inflation toujours forte en 2023, qui devrait se maintenir à un niveau élevé en 2024

Le PLF 2024 s'inscrit dans un contexte marqué par une inflation toujours forte en outre-mer, en dépit des dispositifs visant à freiner la hausse des prix. Selon les réponses au questionnaire budgétaire, l'inflation s'est établie en 2022 à 4,9 % en moyenne et a même atteint 7 % sur la même période à Mayotte. Elle devrait s'établir à 4,5 % sur un an à la fin décembre 2023 (contre 2,6 % sur un an à la fin décembre 2021), principalement du fait de la forte hausse des prix de l'énergie liée à la guerre en Ukraine, amplifiée par la dépréciation de l'euro face au dollar, et de la hausse des prix de l'alimentation, laquelle s'est établit à près de 10 % en 2022 dans les outre-mer.

Régions	Inflation	Alimentation	Énergie
Guadeloupe	+ 3,7 %	+ 5,2 %	+ 15 %
Guyane	+ 3,3 %	+ 7,7 %	+ 14,8 %
Martinique	+ 4,2 %	+ 5,5 %	+ 15 %
La Réunion	+ 3,9 %	+ 5,6 %	+ 18,2 %
Mayotte	+ 7,1 %	+ 12,7 %	+ 16,6 %
Nouvelle-Calédonie	+ 4,9 %	+ 10,9 %	+ 11,3 %
Polynésie française	+ 8,5 %	+ 8,6 %	+ 12,4 %
Wallis-et-Futuna	+ 4,8 %	+ 4 %	+ 12,6 %

Source : Commission des lois du Sénat à partir des réponses aux questionnaires

Plusieurs dispositifs ont été mis en place pour freiner l'inflation. Le **bouclier qualité prix**, instauré en 2012 et qui garantit aux consommateurs ultramarins l'accès à une liste de produits de consommation courante à des prix modérés, a ainsi été élargi à de nouveaux produits en 2023 (produits de bricolage et services de téléphonie en Guyane par exemple). En outre, afin d'éviter des dérives en termes de marges, **les prix des carburants** sont fixés mensuellement par arrêté préfectoral. Les collectivités ultramarines ont également pu bénéficier, pour faire face à la hausse des prix de l'énergie, du **filet de sécurité** introduit par la loi de finances rectificative de juillet 2022 et prolongé par la loi de finances initiale (LFI) pour 2023.

Si le rapporteur se félicite de la mise en œuvre de ces mesures, il constate toutefois qu'elles demeurent encore trop peu adaptées aux spécificités des outre-mer. Ainsi, seules **19 collectivités ultramarines** ont bénéficié du filet de sécurité, pour un montant total de 13,9 M€, alors que le ministre Christophe Béchu, entendu par la commission des lois le 10 novembre 2022 dans le cadre de l'examen du PLF 2023, s'était engagé à améliorer le dispositif en 2023 après avoir déclaré être « *édifié par les chiffres (...) entendus* ».

Le rapporteur regrette par ailleurs la disparition en 2024 de certains dispositifs, tels que **l'aide exceptionnelle aux entreprises ultramarines destinée à compenser la hausse des coûts d'approvisionnement énergétiques**, alors que l'inflation demeure à un niveau élevé.

2. Des tensions sociales persistantes

L'accélération de l'inflation dans les territoires ultramarins, qui intervient alors que les prix sont déjà structurellement plus élevés qu'en métropole (entre 28 et 33 % plus élevés en moyenne) et que les revenus des ménages sont inférieurs, aggrave les inégalités existantes et donne lieu à **une multiplication des tensions sociales**.

Celles-ci ont été exacerbées dans certains territoires, notamment à Mayotte, qui traverse **une crise liée à l'accès à l'eau potable** en raison d'une sécheresse persistante. À l'heure actuelle, 6 % des habitants de Mayotte n'auraient aucun accès à l'eau potable.

Face à ces tensions sociales, les présidents des régions de Guadeloupe, La Réunion, Mayotte, Martinique, Saint-Martin et Guyane ont lancé, en mai 2022, **l'appel de Fort-de-France, afin que l'État modifie les politiques d'aide au développement dans les territoires ultramarins**. À la suite de cette initiative, un comité interministériel des outre-mer (CIOM) s'est réuni, en juillet 2023, afin de formuler des mesures visant à améliorer le quotidien des habitants d'outre-mer.

Le comité interministériel des outre-mer (CIOM)

À l'issue de la réunion du CIOM le 18 juillet dernier, **72 mesures ont été formulées afin d'améliorer le quotidien des habitants ultramarins**. Elles s'articulent autour de six axes :

1. Transformer les économies ultramarines pour créer de l'emploi et lutter contre la vie chère ;
2. Améliorer la vie quotidienne dans les outre-mer, notamment en luttant contre l'habitat indigne, en compensant l'éloignement et en renforçant l'offre médico-sociale ;
3. Mieux accompagner les enfants, les jeunes et les étudiants à grandir, créer, se former, se cultiver et enrichir en compétences les outre-mer ;
4. Garantir un environnement normatif adapté aux spécificités des outre-mer ;
5. Construire l'avenir avec des équipements et infrastructures adaptés aux nouveaux défis ;
6. Assurer un suivi interministériel régulier, en instaurant un rendez-vous annuel du Gouvernement autour des outre-mer.

La commission salue l'annonce de ces mesures et souligne la nécessité de les mettre en œuvre rapidement. Elle se réjouit à cet égard de la réunion d'un comité de suivi en présence des élus ultramarins, dès novembre 2023, chargé d'examiner la mise en place des mesures dans chaque territoire, ainsi que de la reprise de certaines mesures dans le PLF 2024, tels que le renforcement de la continuité territoriale (**article 55**) et l'extension d'Action logement à Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon (**article 55 bis**).

2. LA MISSION « OUTRE-MER », QUI NE REPRÉSENTE QU'UNE PART MINIME DE L'EFFORT FINANCIER DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES OUTRE-MER, CONNAÎT UNE HAUSSE IMPORTANTE DE SES CRÉDITS

A. LA MISSION « OUTRE-MER » : DES CRÉDITS EN HAUSSE ET UN PILOTAGE BUDGÉTAIRE TOUJOURS PERFECTIBLE

1. Des crédits en hausse

Dans la version du PLF transmise par l'Assemblée nationale, la mission « outre-mer » est dotée de **2,96 Mds€ en AE et 2,66 Mds€ en CP** - contre 2,72 Mds€ en AE et 2,54 Mds€ en

CP dans la LFI 2023, soit une hausse de près de **9 % en AE et 5 % en CP**. Le rapporteur salue cette augmentation, supérieure au taux d'inflation anticipé par le Gouvernement dans les outre-mer en 2024, qui devrait s'établir à 2,5 %.

La mission « Outre-mer » se décompose en **deux programmes budgétaires** :

- **le programme 123 « Conditions de vie outre-mer »**, doté de 1,1 Md€ en AE et 817 M€ en CP, composé de huit actions et qui tend à financer principalement le logement, l'accompagnement des collectivités et la continuité territoriale ;
- **le programme 138 « Emploi outre-mer »**, doté de 1,86 Md€ en AE et 1,85 Md€ en CP, composé de quatre actions, et qui vise à renforcer la compétitivité des entreprises et à améliorer l'insertion et la qualification professionnelle des actifs ultramarins, en particulier des jeunes.

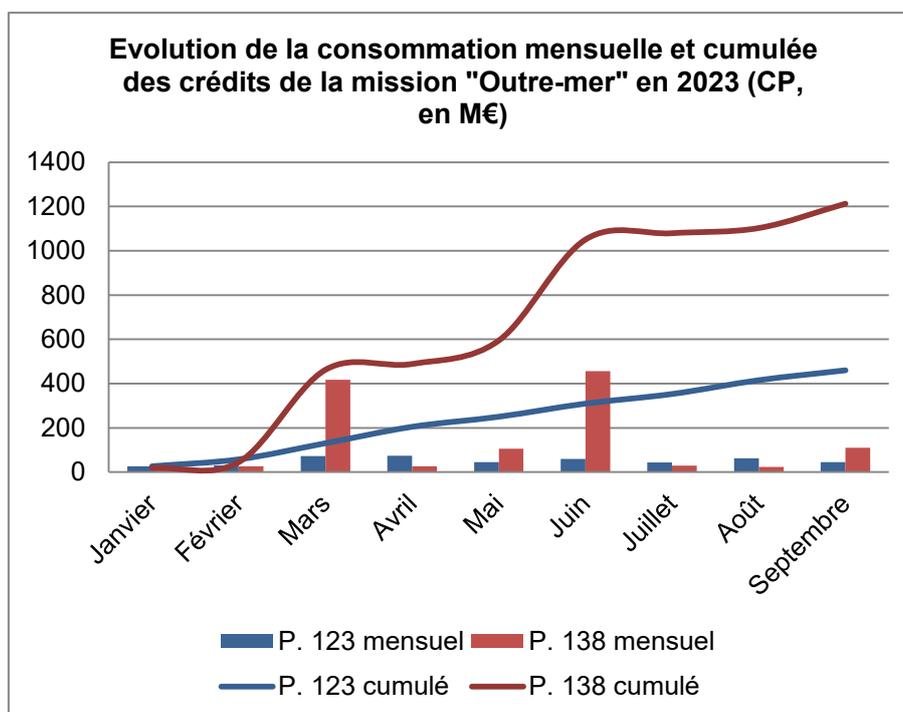
Évolution par programme des crédits de la mission entre 2023 et 2024 (en M€)

	AE			CP		
	LFI 2023	PLF 2024	Variation	LFI 2023	PLF 2024	Variation
P. 123	953	1 102	+ 15,6 %	784	817	+ 4,2 %
P. 138	1 765	1 855	+ 5,1 %	1 759	1 847	+ 5 %
Total	2 719	2 956	+ 8,7 %	2 543	2 664	+ 4,8 %

Source : Commission des lois à partir des documents budgétaires et du PLF 2024 dans sa version transmise au Sénat par l'Assemblée nationale

2. Un pilotage budgétaire perfectible, en dépit des améliorations apportées

Le pilotage budgétaire de la mission « outre-mer » connaît des améliorations depuis plusieurs années. Dès 2022, la Cour des comptes saluait, dans sa note d'exécution budgétaire (NEB) relative à la mission « outre-mer » portant sur l'exercice 2021, « **un pilotage budgétaire en voie d'amélioration** » avec une amélioration de la consommation des crédits et une exécution davantage lissée sur l'année. Dans sa NEB sur l'exercice 2022, la Cour des comptes a rappelé une nouvelle fois qu'un **effort de sincérisation budgétaire** avait été effectué et devait être accentué.



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

S'il se félicite de ces améliorations, le rapporteur note toutefois que le pilotage budgétaire de la mission reste largement perfectible et appelle donc le Gouvernement à poursuivre ses efforts.

En premier lieu, comme relevé par la Cour des comptes, la gestion 2022 a été marquée par **une sous-consommation des AE**. Celle-ci s'élève à 75 M€ pour le programme 123, en grande partie portée par la ligne budgétaire unique (sous-consommation de 41 M€ en AE), suivie du fonds exceptionnel d'investissement (sous-consommation de 10 M€) et du soutien aux collectivités territoriales (sous-consommation de 11 M€). S'agissant du programme 138, la sous-consommation s'établit à 30 M€, essentiellement portée par le service militaire adapté (SMA), dont 28 M€ n'ont pas été exécutés.

L'exercice 2022 a en deuxième lieu été marqué par **un calibrage insuffisant des besoins en CP comme en témoigne l'importante sur-exécution de la mission** (248 M€ en AE=CP, soit 17 % de plus que la dotation initiale), en grande partie portée par l'action 1 du programme 138, relative à la compensation des exonérations de cotisations sociales patronales dont bénéficient les entreprises ultramarines. La gestion 2023 devrait elle aussi être marquée par une sur-exécution de 244 M€ en AE et 226 M€ en CP d'après les estimations de la direction générale des outre-mer (DGOM). Si la DGOM explique cette sur-exécution par les difficultés de prévision auxquelles est confrontée l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acosse), la Cour des comptes estime que *« les méthodes d'estimation [des crédits budgétaires nécessaires] sont visiblement défailtantes »*. Le rapporteur rappelle donc la nécessité de **fiabiliser les prévisions de l'Acosse**.

Enfin, la Cour des comptes a alerté sur **le volume des restes à payer concernant le programme 123, qui représentent « un risque avéré pour la soutenabilité à long terme de la mission "outre-mer" »**. Ces restes à payer s'établissaient à plus de 2 Mds€ à la fin de l'année 2022. Le rapporteur relève toutefois que le travail d'apurement engagé par la DGOM en 2019 a repris en 2023, ce qui a permis de faire diminuer le montant des restes à payer de 20 % entre le 1^{er} janvier 2023 et le 30 septembre 2023 et appelle à poursuivre et amplifier ce mouvement.

B. LE PROGRAMME 123 « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER » : UNE HAUSSE BIENVENUE DES CRÉDITS PRINCIPALEMENT DESTINÉE À FINANCER LE LOGEMENT ET LA POLITIQUE DE CONTINUITÉ TERRITORIALE

Dans le PLF 2024 transmis au Sénat par l'Assemblée nationale, le programme 123, composé de huit actions, est doté de **1,1 Md€ en AE et 817 M€ en CP** (contre 953 M€ en AE et 783 M€ en CP dans la LFI 2023).

1. La hausse sensible des crédits alloués à la ligne budgétaire unique (LBU)

La LBU (action 1) voit ses crédits augmenter de 49 M€ en AE et 10 M€ en CP, pour s'établir à 291 M€ en AE et 193 M€ en CP. Ce renforcement des crédits vise à financer la construction de logements sociaux (+ 19M€), la réhabilitation et l'adaptation des logements au vieillissement (+ 13,5 M€) et la lutte contre l'habitat indigne (+ 16 M€).

Le rapporteur salue cette augmentation indispensable des crédits alloués à la LBU, alors que le nombre estimé de logements indignes et insalubres dans les départements et régions d'outre-mer (DROM) s'élève à 150 000 d'après une évaluation conduite par la DGOM au printemps 2022. Les logements insalubres et indignes représenteraient ainsi près de 18 % des logements en outre-mer, contre 1,2 % en France métropolitaine.

Il insiste toutefois sur le besoin de **poursuivre cet effort budgétaire dans la durée** et sur la nécessité **d'accélérer les livraisons de logements neufs** pour atteindre l'objectif, fixé par la loi dite « EROM¹ », de 150 000 logements neufs construits et livrés d'ici 2027. Il rappelle par ailleurs la nécessité **d'améliorer la consommation des crédits alloués à la LBU**, dans la lignée de la NEB sur l'exercice 2022 établie par la Cour des comptes.

¹ Loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer.

2. La stabilité des crédits dédiés à l'aménagement du territoire

Les crédits de l'action 2, dédiés à l'aménagement du territoire, s'établissent à 210 M€ en AE et 161 M€ en CP et demeurent stables par rapport à l'exercice 2023.

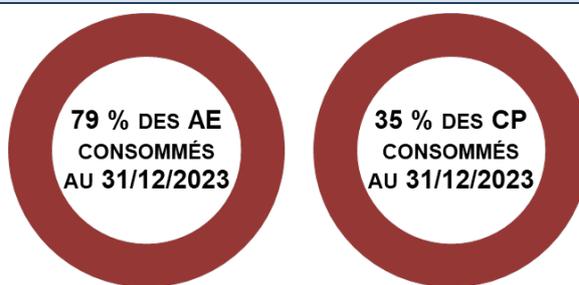
Ces crédits ont notamment vocation à financer les nouveaux **contrats de convergence et de transformation (CCT)**, qui couvriront la période 2024-2027 et qui devraient être signés à la fin de l'année 2023 pour permettre une mise en œuvre dès le début de l'année 2024. Le montant des crédits consacrés à ces nouveaux CCT, tous ministères confondus, devrait s'établir à **2,3 Mds€** pour la période 2024-2027, soit une légère augmentation par rapport au montant prévu pour la précédente génération de CCT, qui était de 1,9 Md€.

Les contrats de convergence et de transformation (CCT)

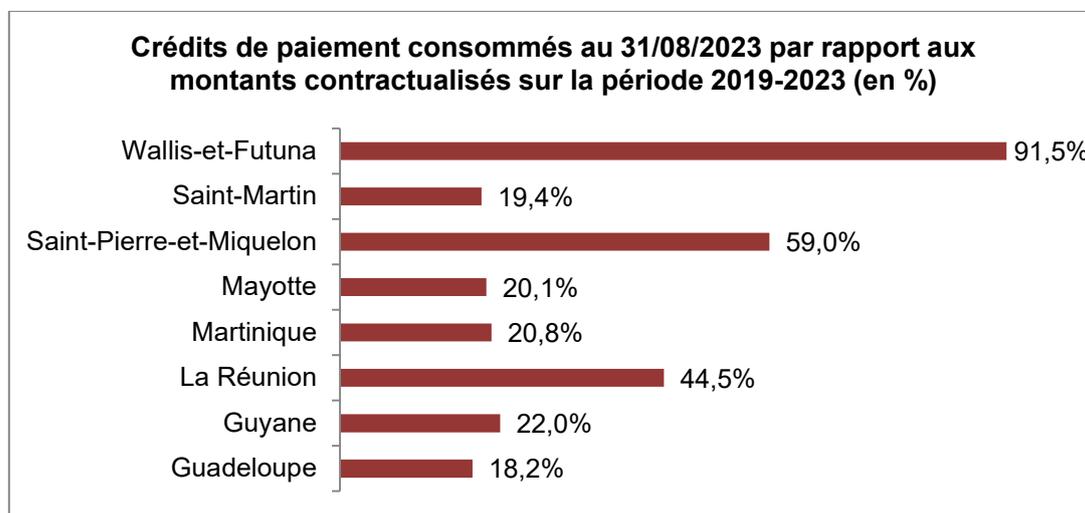
Introduits par la loi dite « EROM » de 2017, les CCT se sont substitués aux contrats de plan État-région dans les DROM et aux contrats de développement dans les collectivités d'outre-mer (COM). Ils ont pour objectif de **réduire les écarts de développement persistants avec la métropole**. Les premiers CCT couvraient la période 2019-2022, et ont finalement été prolongés jusqu'au 31 décembre 2023.

Le rapporteur salue la hausse des moyens alloués aux CCT, qui permettront notamment de financer **les réseaux d'eau et d'assainissement, les infrastructures de transports et les écoles**.

Il constate toutefois la **sous-consommation des montants contractualisés sur la période 2019-2022**, malgré la prolongation des CCT jusqu'à la fin 2023 et souligne la nécessité de mettre en place des dispositifs pour améliorer la consommation de ces crédits.



Estimation du taux de consommation des crédits contractualisés pour les CCT 2019-2022



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

3. L'augmentation bienvenue des crédits destinés à soutenir la politique de continuité territoriale

L'action 3, relative à la continuité territoriale, voit ses crédits augmenter de manière notable pour s'établir à 73 M€ en AE et CP (+ 23 M€).

Cette hausse des moyens dédiés à la continuité territoriale doit d'abord financer **l'élargissement des publics éligibles à l'aide à la continuité territoriale**, via une hausse du seuil de ressources exigé, qui passera de 11 991 € à 18 000 € par part de quotient familial. Le rapporteur se félicite de cet élargissement, qui reprend une proposition formulée

par la délégation sénatoriale aux outre-mer¹ et qui permettra de porter le taux de population éligible dans les DROM de 62 % à 77 %.

Cette augmentation des crédits vise également à **renforcer les aides à la mobilité**, notamment pour les étudiants dont le quotient familial est inférieur à 26 000 € à travers la prise en charge d'un aller-retour par an jusqu'à 28 ans et d'un aller-retour supplémentaire la première année, ainsi que pour les talents du monde de la culture et du monde sportif et pour les situations d'urgence (continuité funéraire, violences intrafamiliales etc.).

Enfin, ces crédits ont vocation à financer **trois mesures nouvelles, issues des propositions du CIOM et prévues par l'article 55 du PLF**, pour un coût estimé à 21,6 M€ :

- la création d'un « **passport pour l'installation professionnelle en outre-mer** », qui a pour objectif de faciliter l'installation durable d'actifs métropolitains ayant un projet professionnel en lien avec les besoins des entreprises ultramarines, ainsi que le retour des habitants ultramarins partis effectuer leurs études en métropole, via la prise en charge de tout ou partie des frais de transports et la fourniture d'une allocation d'installation ;
- la création d'un « **passport pour la mobilité des actifs salariés** », qui permettra de faciliter la formation des actifs ultramarins, notamment lorsque les formations ne sont pas proposées dans le territoire où vit l'actif concerné, et qui répond à une demande forte des actifs ultramarins ;
- la création d'un « **passport pour la mobilité des entreprises innovantes** », qui vise à financer les déplacements professionnels réalisés par les salariés d'une entreprise ultramarine innovante, pour participer à des salons ou à des réunions avec des financeurs, afin de favoriser le développement de cette dernière.

4. L'évolution contrastée des moyens consacrés aux collectivités territoriales

Les crédits dédiés aux collectivités territoriales, portés par l'action 6, sont fixés à 278 M€ en AE et 237 M€ en CP. Par rapport à la LFI 2023, les AE augmentent ainsi de 3 %, tandis que les CP diminuent de 13 %.

Ces crédits financeront notamment **la pérennisation des contrats de redressement outre-mer (COROM)**, qui seront dotés de 49 M€ en AE et 27 M€ en CP.

Les contrats de redressement outre-mer (COROM)

Créés par la loi de finances pour 2021, les COROM sont destinés à **soutenir les communes ultramarines volontaires confrontées à de graves difficultés financières**. Ces contrats triennaux conclus avec l'État garantissent aux communes signataires **un appui technique ainsi qu'un appui financier** prenant la forme du versement d'une subvention exceptionnelle et d'une aide à la résorption des dettes à l'égard des fournisseurs. En contrepartie, les communes ayant conclu un tel contrat s'engagent à mettre en œuvre des réformes pour mieux maîtriser leurs dépenses, déployer des procédures de gestion et améliorer la qualité comptable.

Neuf communes ont signé un COROM dans le cadre de la première vague 2021-2023 et treize communes ont été sélectionnées dans le cadre de la deuxième vague. **Le premier bilan tiré de ce dispositif apparaît plutôt positif**, comme la délégation de la commission en Martinique, en Guadeloupe, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin a pu le relever lors de son déplacement en avril 2023². La plupart des communes signataires sont désormais engagées dans une dynamique vertueuse, ont apuré une partie des dettes contractées auprès de leurs fournisseurs et retrouvé une capacité d'autofinancement. Ce dispositif a également permis une montée en compétences des agents communaux, notamment dans le domaine des finances.

¹ Rapport d'information de M. Guillaume Chevrollier et Mme Catherine Conconne, « *La continuité territoriale outre-mer* », 30 mars 2023.

² Rapport d'information de François-Noël Buffet, Philippe Bonnacarrère, Henri Leroy et Marie-Pierre de La Gontrie et Cécile Cukierman, « *Guadeloupe, Martinique, Saint-Barthélemy et Saint-Martin : 4 territoires de la République dans la Caraïbe* », 12 juillet 2023.

Face à la persistance des difficultés financières auxquelles sont confrontées les collectivités d'outre-mer et compte tenu du bilan positif des premiers COROM, **la commission juge bienvenue cette pérennisation et soutient le lancement d'un nouvel appel à candidatures pour la période 2024-2026**, afin de signer des contrats avec de nouvelles communes.

Ces crédits financeront également **la pérennisation du soutien au syndicat mixte de gestion et d'assainissement des eaux de Guadeloupe (SMGEAG)**, avec une dotation de 20 M€.

5. L'évolution des crédits des autres actions financées par le programme 123

L'action 8, qui concerne le fonds exceptionnel d'investissement (FEI), est dotée de 160 M€ en AE et 87 M€ en CP. Créé en 2009, ce fonds apporte une aide financière aux personnes publiques réalisant des investissements qui portent sur des équipements publics collectifs participant de façon déterminante au développement économique, social, environnemental et énergétique local. Les crédits alloués au FEI ont été majorés par plusieurs amendements adoptés par l'Assemblée nationale et retenus par le Gouvernement, afin de financer des opérations relatives aux réseaux d'eau et d'assainissement, notamment à Mayotte, ainsi que des opérations relatives aux traitements des déchets et à la lutte contre les sargasses.

Les crédits de l'action 9, dédiés à l'appui aux financements bancaires, sont en baisse et s'établissent à 46 M€ en AE et 33 M€ en CP (contre 53 M€ en AE et 36 M€ en CP dans la LFI 2023). D'après les réponses au questionnaire budgétaire, la baisse de 7 M€ en AE est due à « *un engagement pluriannuel réalisé en 2023 pour la société de gestion des fonds de garantie d'outre-mer (SOGEFOM) et le dispositif KIWA, qui vise à financer des projets de lutte contre le réchauffement climatique* ».

Enfin, le montant des crédits dédiés à **l'action sanitaire et sociale, à la culture, à la jeunesse et aux sports (action 4)** ainsi qu'à **l'insertion économique et à la coopération régionales (action 7)** est identique aux montants prévus par la LFI 2023.

C. LE PROGRAMME 138 « EMPLOI OUTRE-MER » : UNE EXTENSION SOUHAITABLE DES DISPOSITIFS D'INSERTION PROFESSIONNELLE

Dans le PLF 2024 transmis au Sénat par l'Assemblée nationale, le programme 138, composé de quatre actions, est doté de **1,86 Md€ en AE et 1,85 Md€ en CP** (contre 1,76 Md€ en AE et 1,75 Md€ en CP dans la LFI 2023).

1. Une hausse des moyens dédiés au soutien des entreprises, après une année marquée une nouvelle fois par une sur-exécution des crédits

L'action 1, qui rassemble les crédits de soutien aux entreprises, est dotée de 1,54 Md€ en AE=CP, soit une augmentation de 126 M€ par rapport à la LFI 2023.

Ces crédits correspondent aux compensations des exonérations sociales dont bénéficient les entreprises ultramarines (**dispositif « LODEOM »**) afin de réduire le taux de chômage dans les outre-mer et d'améliorer la compétitivité de ces entreprises¹. Ils représentent près de 83 % des crédits du programme 138 dans le PLF 2024. Leur montant est établi sur la base des prévisions fournies par l'Acoss.

Ces exonérations feront d'après la DGOM l'objet d'une évaluation associant les parlementaires et les entreprises avant la fin de l'année 2023 pour estimer leurs effets sur l'emploi et proposer le cas échéant des évolutions du dispositif.

Face à un phénomène de sur-exécution récurrent lié au fait que les dépenses de cette action constituent des dépenses de guichet, la commission rappelle par ailleurs la nécessité de **fiabiliser les prévisions de l'Acoss**, dans un souci de sincérité budgétaire.

¹ Articles L. 752-3-1, L. 751-3-2, L. 751-3-3, L. 756-4 et L. 756-5 du code de la sécurité sociale.

2. L'extension des dispositifs d'aide à l'insertion et à la qualification professionnelles

L'action 2, relative à l'aide à l'insertion et à la qualification professionnelles, est dotée de 315 M€ en AE et 304 M€ en CP. Ces crédits sont stables par rapport à l'année 2023.

Ces crédits financeront en premier lieu **le service militaire adapté (SMA)**, qui voit sa dotation augmenter de 12 M€ en AE et 7 M€ en CP, pour s'établir à 72 M€ en AE et 68 M€ en CP, après une forte augmentation des crédits en LFI 2023, qui visait à permettre le déploiement du **plan « SMA 2025+ »** au-delà du seul territoire de Mayotte. La nouvelle augmentation des crédits prévue dans le PLF 2024 permettra de continuer le déploiement du plan « SMA 2025+ ».

Le service militaire adapté (SMA) et le plan « SMA 2025+ »

Créé en 1961, le **SMA** est un dispositif militaire qui vise à **améliorer l'insertion professionnelle des jeunes ultramarins âgés de 18 à 25 ans**, en ciblant particulièrement les décrocheurs scolaires. À cet effet, il propose aux bénéficiaires un accompagnement socio-éducatif pour leur permettre d'acquérir des compétences professionnelles et sociales qui renforceront leur employabilité. Chaque année, **6 000 volontaires** bénéficient en moyenne de ce programme.

Le **plan « SMA 2025+ »** est une expérimentation qui tend à améliorer le dispositif et prévoit à cet effet :

- **l'élargissement du dispositif à de nouveaux publics** (parents isolés, mineurs décrocheurs entre 16 et 18ans) ;
- **l'allongement d'un mois de la durée moyenne de formation des volontaires** ;
- **le renforcement de l'acquisition des savoirs fondamentaux** (lire, écrire, compter) ;
- **le renforcement de l'acquisition des compétences professionnelles**, notamment via le développement des formations en apprentissage ;
- **l'enrichissement du contenu du programme** (prévention, formation à la santé, maîtrise des outils numériques) ;
- **un accompagnement vers des formations diplômantes** pour amener les volontaires vers des emplois plus qualifiés (mise en place de formations de chefs d'équipe).

Le rapporteur ne peut que saluer la poursuite du déploiement du plan « SMA 2025+ », qui constitue un dispositif particulièrement efficace, comme en atteste le taux d'insertion des volontaires en fin de contrat, supérieur à 80 % depuis 2017.

L'action 2 finance également **le programme « Cadres d'avenir »**, doté dans la version initiale du PLF 2024 de 8,5 M€ en AE et 7 M€ en CP pour l'année 2024, ce qui permettra notamment **l'extension de ce dispositif à la Martinique**, après son déploiement en Guadeloupe et à Saint-Martin en 2023. La commission se félicite également des amendements retenus par le Gouvernement après engagement de sa responsabilité, qui permettront de déployer ce dispositif **en Guyane et à Saint-Pierre-et-Miquelon dès l'année 2024.**

Cadres d'avenir

Le programme **« Cadres d'avenir »** permet à des étudiants de bénéficier d'un accompagnement financier (prise en charge des frais de transport et versement d'une allocation) pour leurs études, en contrepartie de leur retour dans leur territoire d'origine pour travailler pendant une période donnée. L'objectif de ce dispositif est, d'une part, de soutenir la formation de cadres moyens et supérieurs et, d'autre part, de répondre aux besoins en recrutement des entreprises ultramarines. Ce dispositif est déployé en Nouvelle-Calédonie depuis 1998, à Wallis-et-Futuna depuis 2003, à Mayotte depuis 2018 ainsi qu'en Guadeloupe et à Saint-Martin depuis 2023.

Enfin, les crédits de l'action 2 comprennent la subvention pour charges de service public s'élevant à 10 M€ et destinée à l'**agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM)**, seul opérateur du programme, qui finance des dispositifs en faveur de la qualification professionnelle des actifs ultramarins.

3. La relative stabilité des crédits dédiés au pilotage des politiques des outre-mer

Les crédits dédiés au pilotage des politiques des outre-mer (action 3), qui s'élèvent à 3,6 M€ en AE et 3,4 M€ en CP, sont en légère baisse, après un doublement des crédits en 2023 par rapport à 2022. Ces crédits sont notamment destinés au financement des dépenses de fonctionnement du cabinet du ministre délégué ainsi que de la DGOM.

4. La forte baisse des crédits alloués au soutien de l'économie

Enfin, les crédits dédiés au soutien de l'économie (action 4) connaissent une baisse importante et s'établissent à 25 M€ en AE et 21 M€ en CP (après 34 M€ en AE et 32 M€ en CP).

Ces crédits financent entre autres **les prêts de développement outre-mer (PDOM)**, mis en place par Bpifrance, qui financent les besoins en fonds de roulement des entreprises, ainsi que **l'aide au fret** destinée à couvrir les surcoûts de transport de marchandises au profit d'entreprises ultramarines, dont les crédits resteraient stables.

La baisse des crédits de l'action 4 s'explique par **la non-reconduction de l'aide exceptionnelle de 10 M€ aux entreprises ultramarines, destinée à compenser la hausse des coûts d'approvisionnement énergétiques**, introduite par la LFI 2023. **Le rapporteur regrette la non-reconduction de cette aide**, dans un contexte économique encore difficile pour les entreprises ultramarines, mais salue en revanche l'abondement de 2 M€ en AE et 0,2 M€ en CP des crédits de l'action 4 par l'Assemblée nationale, qui vise à **soutenir l'installation en outre-mer de très petites entreprises et de petites et moyennes entreprises**.

**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 2024.
Cette mission sera examinée en séance publique le 7 décembre 2023.**

POUR EN SAVOIR +

- [Projet annuel de performances « Outre-mer »](#), annexé au projet de loi de finances pour 2024
- [Document de politique transversale « Outre-mer »](#), annexé au projet de loi de finances pour 2024
- Cour des comptes, [note d'analyse de l'exécution budgétaire 2022 de la mission « Outre-mer »](#)



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](#)