

...le projet de loi de finances pour 2025

MISSION « OUTRE-MER »

Stéphane FOUASSIN, Sénateur de La Réunion et Georges PATIENT, Sénateur de Guyane, Rapporteurs spéciaux

La mission « Outre-mer » a pour principal objectif le rattrapage des écarts persistants entre l'outre-mer et l'hexagone et la convergence des niveaux de vie. Elle rassemble les crédits du programme 138 « Emploi outre-mer » et du programme 123 « Conditions de vie outre-mer ».

1. LA MISSION « OUTRE-MER », UNE BAISSSE DE 9 % DE CRÉDITS

A. UNE DIMINUTION DE 250 MILLIONS D'EUROS DE CRÉDITS DE PAIEMENT

Les crédits de la mission « outre-mer » présentés dans le PLF pour 2025 s'élèvent à **2,78 milliards d'euros en AE** et à **2,56 milliards d'euros en CP**, soit une **baisse de 12,5 % en AE** et de **8,9 % en CP** par rapport à la LFI 2024. En volume, la mission « Outre-mer » a perdu près de 400 millions d'euros en AE et près de 250 millions d'euros de CP.

Évolution des crédits de la mission « Outre-mer » entre 2024 et 2025

(en euros)

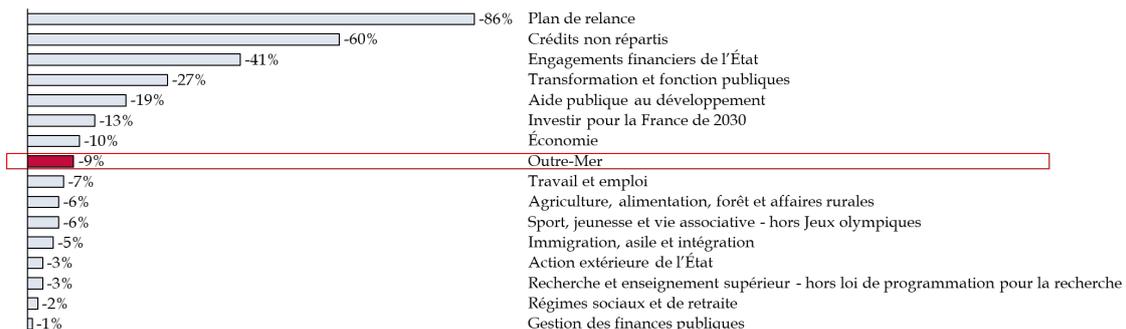
	LFI 2024		PLF 2025		Variation PLF 2025/LFI 2024 en % en CP	Variation PLF 2025/LFI 2024 en volume en CP
	AE	CP	AE	CP		
123 - Conditions de vie outre-mer	1 281 623 843	919 773 972	810 816 912	605 759 748	-34,1%	- 314 014 224
138 - Emploi outre-mer	1 899 452 874	1 884 690 019	1 971 896 828	1 949 296 450	3,4%	64 606 431
Total	3 181 076 717	2 804 463 991	2 782 713 740	2 555 056 198	-8,9%	- 249 407 793

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

La mission « outre-mer » fait partie des **missions budgétaires les plus impactées par la baisse des crédits au PLF 2025.**

Principales missions frappées par une baisse de crédits au PLF 2025

(en pourcentage)



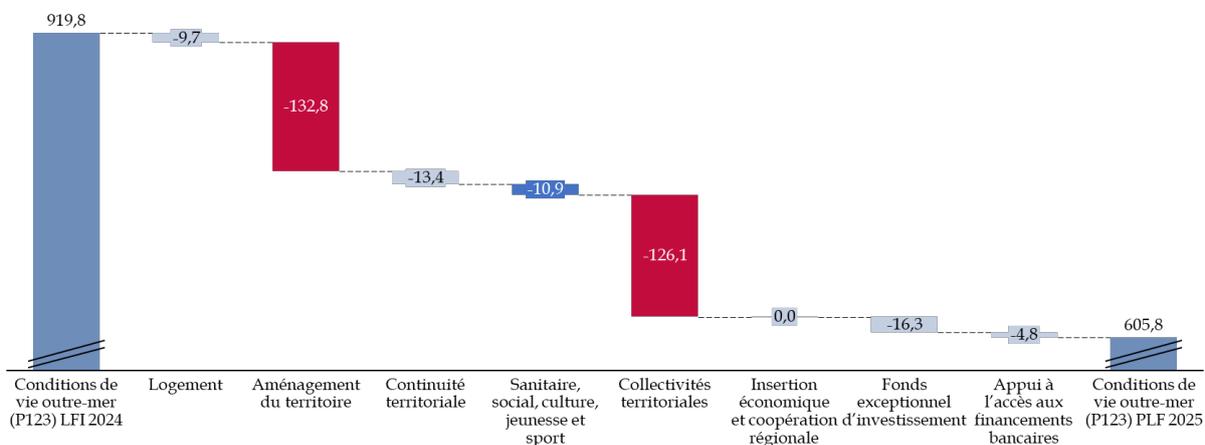
Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

B. UN PROGRAMME 123 RABOTÉ À PLUS D'UN TIERS DE SES CRÉDITS

Le programme 123 « Conditions de vie outre-mer » perd en effet 34,1 % de ses crédits, représentant 314 millions d'euros. Les coupes sont supportées essentiellement par l'**action 2 « Aménagement du territoire »**, qui porte les **contrats de convergence et de contractualisation (CCT)**, et par l'**action 6 « Collectivités territoriales »**.

Ventilation de la baisse des crédits entre la LFI 2024 et le PLF 2025 du programme 123

(en millions d'euros et en CP)



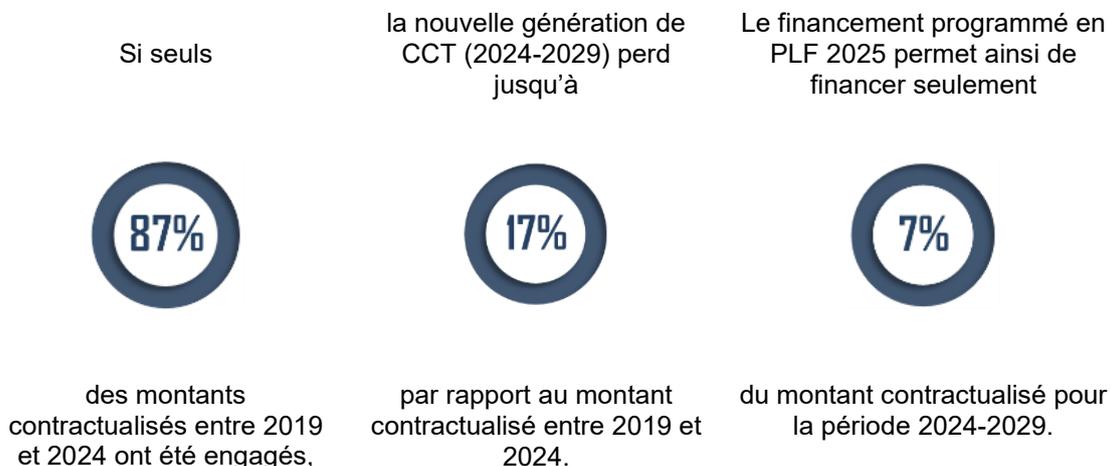
Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

1. Les collectivités territoriales particulièrement touchées par la baisse des crédits

Les collectivités territoriales d'outre-mer sont soumises à des contraintes particulières, dans un contexte de crise économique. Les dépenses de personnel par exemple représentent 64,8 % des dépenses de fonctionnement du bloc communal, contre seulement 52,2 % dans l'hexagone.

Or les dotations spécifiques aux collectivités d'outre-mer portées par l'action « Collectivités territoriales » sont rabotées fortement, via notamment la suppression du soutien de 60 millions d'euros au Conseil départemental de Mayotte et la diminution de 25 millions d'euros de la dotation spéciale de construction et d'équipement des lycées et collèges en Guyane. Le dispositif des COROM perd 3,6 millions d'euros.

Une nouvelle génération de **contrats de convergence et de transformation (CCT)** est de plus en cours de signature dans les territoires ultramarins, pour un total **de 794,7 millions d'euros qui devraient être décaissés au titre du programme 123, entre 2024 et 2029.**



2. La continuité territoriale, un dispositif indispensable pour les populations ultramarines et trop peu financé

Les crédits prévus au titre de la continuité territoriale s'élèvent à **62,9 millions d'euros**, soit une baisse de 17,6 % par rapport à la LFI 2024. Si ces crédits restent supérieurs de 11 millions d'euros par rapport aux crédits exécutés en 2023, **ils risquent d'être insuffisants pour couvrir les nouvelles mesures instaurées en 2024** (aide pour les formations professionnelles etc.) et des redéploiements ou des ouvertures de crédits en cours d'année pourraient être nécessaires.

Ce dispositif est largement utilisé par les populations ultramarines, **le nombre de bénéficiaires ayant doublé depuis 2018**. Par comparaison, la dotation de continuité territoriale destinée à la Corse est de 187 millions d'euros, soit un montant trois fois supérieur.

C. UNE HAUSSE NÉCESSAIRE DU PROGRAMME 128 POUR COUVRIR L'ENSEMBLE DES EXONÉRATIONS SOCIALES, MAIS DES POINTS D'ATTENTION SUR LA RÉFORME ENVISAGÉE EN PLFSS

Les crédits ouverts au titre de la compensation des exonérations sociales « LODEOM » s'élèvent à 1,6 milliard d'euros, soit une hausse de 6,7 % par rapport à la LFI 2024. Il s'agit de **dépenses de guichet**, qui avaient déjà été sous-estimées à hauteur de 403 millions d'euros en LFI 2023, en raison de la **difficulté à établir des prévisions fiables**.

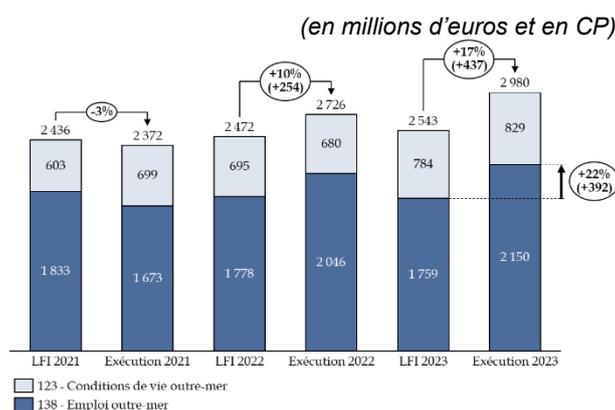
Le dispositif « LODEOM » pourrait être profondément réformé par **l'article 6 du PLFSS pour 2025**, qui modifie le modèle de la réduction générale dégressive sur lequel sont assises aussi ces exonérations. Une **autorisation de légiférer par ordonnance** est également demandée par le Gouvernement, pour réformer le dispositif en profondeur, grâce aux conclusions d'une mission IGF-IGAS, qui devraient être rendues en novembre. Un délai supplémentaire, par exemple de 6 mois, pour discuter des évolutions de ce dispositif, serait bienvenu.

Les rapporteurs spéciaux suivront avec attention les modifications apportées par l'article 6 du PLFSS aux exonérations « LODEOM » et espèrent qu'un débat spécifique aux dispositifs ultramarins pourra avoir lieu au Parlement.

D. UNE HAUSSE DE LA CONSOMMATION DES CRÉDITS DE LA MISSION, MALGRÉ DES RESTES À PAYER TOUJOURS ÉLEVÉS

En 2023, les crédits de la mission « Outre-mer » ont été sur-exécutés de 17,2 % par rapport aux prévisions de la LFI 2023, en raison notamment d'une mauvaise prévision des montants d'exonérations à compenser à l'ACOSS. Parallèlement, le maintien des restes à payer demeurent très élevés, avec 2,26 milliards d'euros, dont 2,17 milliards d'euros sur le programme 123.

Évolution de la prévision et de l'exécution des crédits entre 2021 et 2023



2. EN COMPLÉMENT, DES DÉPENSES FISCALES NÉCESSAIRES MÊME SI ELLES SONT DIFFICILES À ÉVALUER

Des **dépenses fiscales** rattachées à la mission viennent compléter les crédits budgétaires afin de dynamiser l'économie et l'attractivité des territoires d'outre-mer. **Elles sont chiffrées à 5,46 milliards d'euros en PLF 2025**, ce qui représente 2,3 % de plus qu'en 2024.

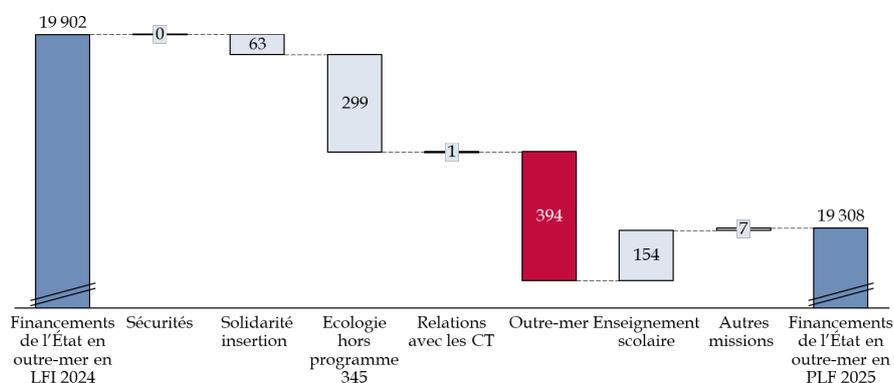
Si la pertinence de ces dispositifs est parfois contestée, elles représentent pourtant des outils indispensables pour permettre le rattrapage économique des territoires ultramarins.

3. L'EFFORT BUDGÉTAIRE TOTAL DE L'ÉTAT EST GLOBALEMENT EN BAISSÉ DANS LES OUTRE-MER

Au-delà de la seule mission ici présentée, le montant total des contributions budgétaires de l'État en faveur des outre-mer s'élève à **21,1 milliards d'euros** en PLF 2025. Il convient de noter que **l'affectation de 2,8 milliards d'euros de taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE)** minore d'autant l'effort budgétaire de l'État en faveur des outre-mer. Si on exclut ces dépenses, alors **l'effort de l'État en faveur des outre-mer ne diminue que de 3 % par rapport à 2024**, la baisse étant essentiellement portée par la mission « Outre-mer » et, dans une moindre mesure, par la mission « Écologie ».

Ventilation de la baisse des financements de l'État en outre-mer entre 2024 et 2025, hors programme 345

(en millions d'euros et en AE)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Enfin, des interrogations demeurent quant aux possibilités de mobilisation du **fonds vert** dans les outre-mer en 2025.

Au regard de ces éléments, les rapporteurs spéciaux ont recommandé de ne pas adopter les crédits.

Réunie le 6 novembre 2024, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission.

Réunie à nouveau le jeudi 21 novembre 2024, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a confirmé définitivement ses votes émis sur toutes les missions, tous les budgets annexes, tous les comptes spéciaux et les articles rattachés aux missions, ainsi que les amendements qu'elle a adoptés, à l'exception des votes émis pour les missions « Culture », « Direction de l'action du Gouvernement », « Enseignement scolaire », « Médias, livre et industries culturelles », « Audiovisuel public », « Recherche et enseignement supérieur », ainsi que des comptes spéciaux qui s'y rattachent.



Georges PATIENT

Rapporteur spécial
Sénateur (RDPI)
de la Guyane



Stéphane FOUASSIN

Rapporteur spécial
Sénateur (RDPI)
de La Réunion

Commission des finances

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

Téléphone : 01.42.34.23.28