



Mission Outre-mer

Note d'analyse de l'exécution
budgétaire

2017

Outre-mer

Programme 138 – *Emploi outre-mer*

Programme 123 – *Conditions de vie Outre-mer*

Synthèse

La mission *Outre-mer* est sous la responsabilité du ministère des Outre-mer. Elle s'articule autour de deux programmes : le programme 138 – *Emploi outre-mer* et le programme 123 – *Conditions de vie outre-mer*. Le responsable des deux programmes est le directeur général des Outre-mer.

En 2017, contrairement aux années précédentes, l'exécution du budget de la mission se caractérise par un faible écart à la prévision : - 2,7 % en AE et - 1,8 % en CP.

La consommation des crédits (2 067,4 M€ d'AE et 2 029,8 M€ de CP) a augmenté de 6,3 % en AE et 6,8 % en CP par rapport à l'exercice 2016.

Si cette hausse générale se décompose en deux évolutions croissantes pour chacun des programmes, leur taux de progression est différent. Le programme 123 – *Conditions de vie outre-mer* a vu ses crédits de CP consommés augmenter de 12,1 % en comparaison avec 2016 alors qu'ils ont cru de 4 % pour le programme 138 – *Emploi outre-mer*.

Mais l'exercice 2017 ressort surtout comme une année touchée par des crises. En effet, deux aléas de grande ampleur ont fortement impacté la gestion du programme 123 – *Conditions de vie outre-mer*. D'abord les événements sociaux en Guyane puis les deux ouragans dévastateurs, *Irma* et *Maria*, ont nécessité de débloquer des crédits non prévus en LFI 2017 à hauteur de 95,4 M€ en AE et 92,5 M€ en CP pour la Guyane et de 33,7 M€ en AE et 15,2 M€ en CP en soutien des territoires touchés par les cyclones. Au total, au cours de la gestion infra-annuelle, il a fallu libérer une somme de 129,13 M€ en AE (15 % de l'allocation LFI 2017) et 107,73 M€ en CP (14 % de l'allocation LFI 2017).

Pour ce faire, la lettre du Premier ministre relative au redressement des comptes publics 2017 en date du 21 juillet 2017 demandait d'appliquer le principe de l'auto-assurance des programmes. Ainsi, la mission *Outre-mer* n'a subi aucune annulation, tous les crédits mis en réserve ont été dégelés (excepté 1,5 M€ en AE/CP sur le titre 2) et une ouverture de crédits a même été opérée en LFR 2017 à hauteur de 33,6 M€ d'AE et 15,1 M€ de CP. En revanche, le responsable de programme a dû faire des choix et effectuer des baisses substantielles sur certaines lignes budgétaires afin de

¹ Le plan d'urgence pour la Guyane adopté en conseil des ministres le 5 avril 2017 prévoit des mesures pour un total de 1,086 Md€.

dégager les crédits nécessaires au financement des dépenses imprévues. C'est ainsi que les budgets pour le logement social d'une part et l'investissement local à travers les contrats plan État-région, de développement, de projets ou les autres opérations de l'action n° 2 « Aménagement du territoire » d'autre part ont été amputés respectivement de 21,4 % en AE (-52,7 M€) et de 14 % en CP (-32,5M€) et de 18,5 % en AE (- 26,8 M€) et 24,7 % en CP (-40,4 M€) par rapport à la LFI 2017.

S'agissant du programme 138 – *Emploi outre-mer*, la situation a été également critique puisque les prévisions initiales du remboursement des exonérations de charges sociales patronales se sont révélées être sous-estimées notamment en raison du report à 2018 de la prise en compte de la réforme du dispositif du régime des indépendants. Dans ce cadre, l'exécution a excédé la prévision de 6,7 M€ en AE/CP. Cet écart a pu être couvert par le redéploiement de crédits provenant du dégel de la réserve en fin de gestion. La croissance de consommation de crédits de 2017 comparée à 2016 au sein du programme 138 – *Emploi outre-mer* s'explique par la hausse du coût des exonérations de charges sociales patronales de 45,7 M€ en AE/CP (4,6 %).

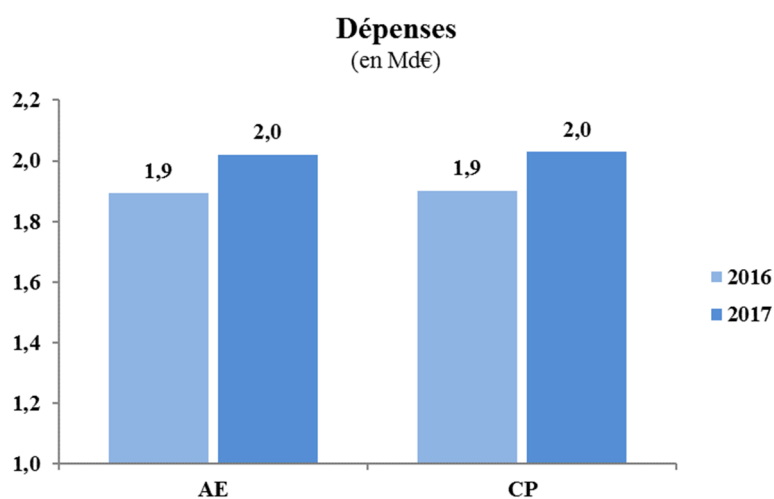
En fin d'année 2017, les charges à payer s'élevaient à 26,3 M€ soit 7,9 M€ de moins qu'en 2016 tandis que, sur le long terme, les restes à payer étaient évalués à 1 574,9 M€ soit une très légère diminution. Si le décalage important entre les AE consommées et les CP mis en place chaque année dans les cas des dispositifs du fonds exceptionnel d'investissement (FEI) et de la bonification d'intérêts des prêts accordés par l'AFD peut conduire à s'interroger sur la soutenabilité de ces mesures, celle-ci ne serait pas, à ce stade, menacée compte tenu des échéanciers de décaissements envisagés.

S'agissant de l'opérateur, en fin d'année 2017, la comptabilité publique au sein de l'agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM), devenue établissement public à caractère administratif depuis le 1^{er} janvier 2016², n'est toujours pas totalement effective. Par ailleurs, sa situation financière semble préoccupante puisque sa dette atteint 38 M€ en 2017 contre 14 M€ en 2016, tandis qu'un risque à hauteur de 28,5 M€ lié à des créances irrécouvrables apparaît. Si le pilotage s'est renforcé et les premiers jalons (réforme de l'organisation territoriale, renouvellement du marché de transport aérien, vente de l'hôtel rue de Brissac) ont été mis en place, des dysfonctionnements persistent comme le non-respect du plafond d'emplois.

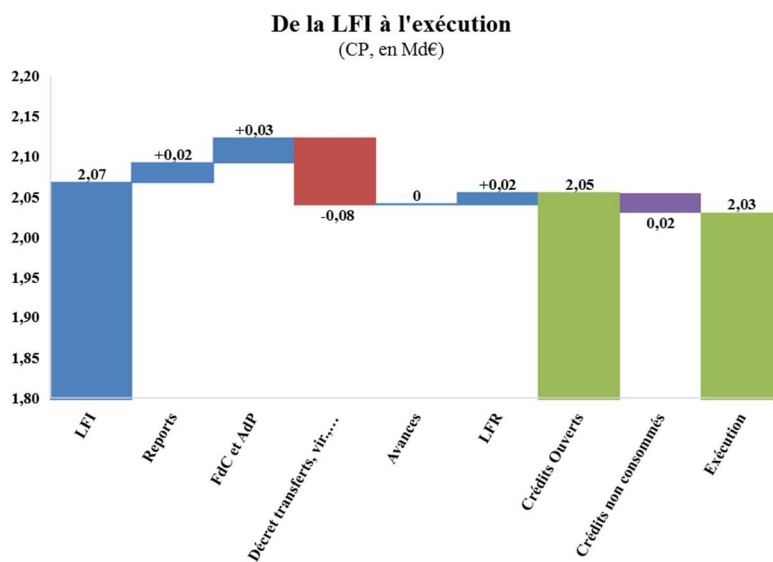
² Cf. décret n° 2015-1925 du 30 décembre 2015 portant statut de l'établissement public administratif dénommé l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité.

Enfin, s'agissant des dépenses fiscales rattachées à la mission, la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique a modifié sensiblement l'ensemble des dispositifs sans que l'administration soit en mesure d'évaluer les impacts financiers ni d'exposer la ligne directrice poursuivie. Les dépenses fiscales qui représentent environ le double des dépenses budgétaires de la mission évoluent en hausse de 3,5 % entre 2015 et 2016, portée par la croissance des trois plus importants dispositifs.

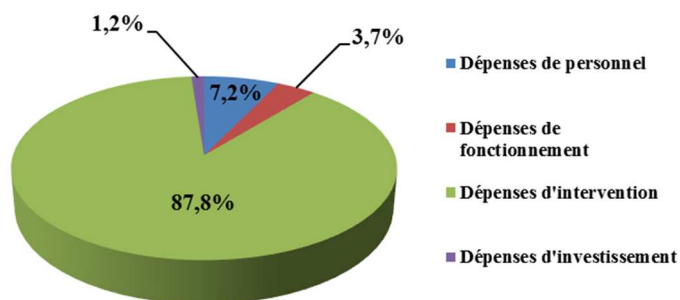
Les principales données de la mission

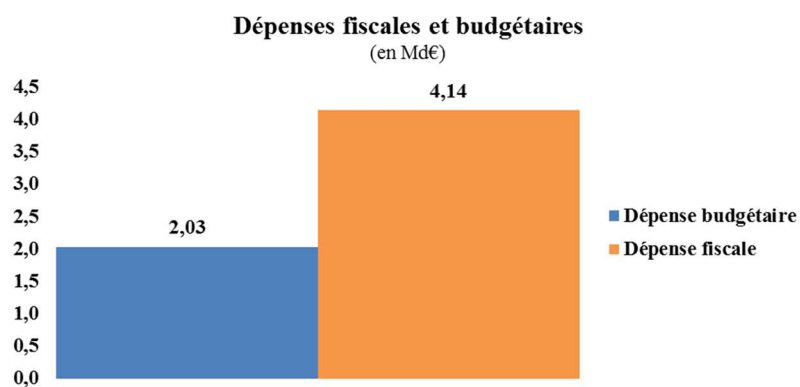


0,6 % du budget général hors R & D



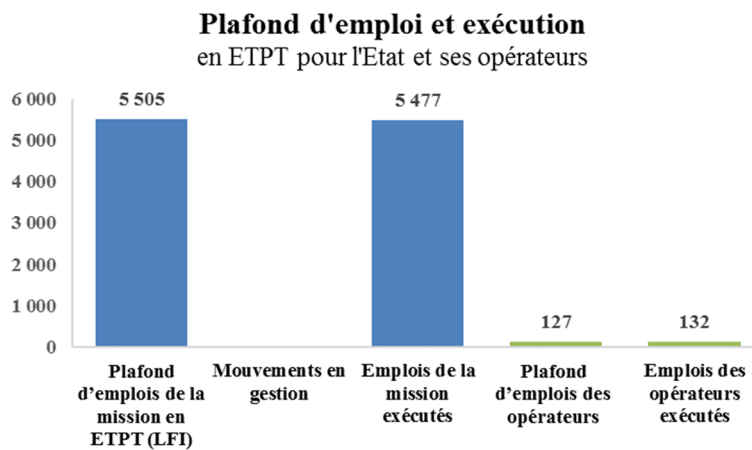
Les dépenses de la mission par nature
(CP)





Nombre de dépenses fiscales : 25

Principal opérateur : L'Agence de l'Outre-Mer pour la Mobilité (LADOM)



Les principales observations

L'architecture du programme 138 – *Emploi outre-mer* semble peu compatible avec la règle d'auto-assurance et l'application de la réserve de précaution en raison des dépenses liées aux exonérations de charges sociales patronales. Il n'existe pas *a priori* de marges de manœuvre dans la gestion infra-annuelle de ces crédits budgétaires. Le recours à un taux de réserve plus faible serait de nature à améliorer la situation.

Constituer une « dette » ou une « créance » envers les organismes de sécurité sociale dans le cadre du remboursement des exonérations de charges sociales patronales en fin d'exercice contrevient au principe d'annualité budgétaire. Par ailleurs, le document de répartition initiale des crédits et des emplois (DRICE) et l'avis au programme du CBCM devraient s'assurer de l'allocation de ressources pour couvrir cette « dette » du ministère des Outre-mer à l'égard des organismes de sécurité sociale le cas échéant.

Les exonérations de charges sociales sont le poste de dépenses le plus important de la mission (51 % des crédits consommés de la mission en 2017) et à ce titre constituent un enjeu majeur. Or, la maîtrise de cette dépense passe par le renforcement de la connaissance du degré de fiabilité des prévisions par les organismes de sécurité sociale.

Compte tenu du montant important des restes à payer (1 574,9 M€) relatifs aux deux programmes³, leur pilotage exige à la fois de fiabiliser leur comptabilité en dégageant les AE sans objet mais également d'être en mesure de dresser une projection des paiements à effectuer dans les années futures.

Des écarts de l'ordre de 11,5 M€ apparaissent entre les données enregistrées dans *CHORUS* et celles établies par le responsable de programme en ce qui concerne le titre 3 (dépenses de fonctionnement) du programme 123 – *Conditions de vie outre-mer*. Ils sont compensés par des différences d'une valeur similaire sur le titre 6 (dépenses d'intervention). Le ministère indique qu'il s'agit d'erreurs d'imputation.

Les dépenses fiscales ne sont pas encore toutes recensées dans les documents budgétaires. Six nouvelles devraient intégrer le PLF 2019. Les objectifs sont insuffisamment précisés (23 des 25 dépenses fiscales ont le même objectif « aider certains espaces géographiques »), ce qui ne permet pas d'apprécier la cohérence d'ensemble.

³ Ce montant n'intègre pas les dépenses inéluctables dues aux organismes de sécurité sociale en fin d'exercice 2017.

Si trois évaluations⁴ ont été réalisées pour satisfaire à la réglementation européenne, les analyses s'intéressent peu à la mesure de l'efficacité des dispositifs et les résultats n'ont pas conduit à les réviser, l'administration s'en remettant aux assises des outre-mer.

S'agissant de la performance, l'exploitation des résultats se limite à réajuster d'une année sur l'autre les cibles à atteindre. Néanmoins, ils ne sont pas pris en compte dans l'élaboration du budget pour ajuster les allocations de ressources par le responsable de programme. Malgré une gestion infra-annuelle très perturbée avec des coupes budgétaires effectuées sur le logement et l'investissement, les cibles 2017 à atteindre n'ont pas été modifiées. Pour finir, les résultats en 2015 et en 2016 relatifs aux exonérations de charges sociales indiquent que le taux de croissance de l'emploi salarié dans les entreprises d'outre-mer exonérées de cotisations sociales est inférieur au taux de croissance global de l'emploi salarié outre-mer. Ce constat remet en question la politique menée dans ce domaine et nécessiterait la conduite d'une évaluation.

Les recommandations de la Cour

Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2016

- 1. Inciter les organismes de sécurité sociale à expliciter les marges d'erreur associées à leur prévision de coût des exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale.*
- 2. Recenser toutes les dépenses fiscales à rattacher à la mission et procéder à leur estimation de manière fiable.*
- 3. Établir un programme pluriannuel d'évaluation des dépenses fiscales en lien avec la direction de la législation fiscale et la direction du budget puis, à terme, apprécier l'efficacité de chacune d'entre elles.*
- 4. Pérenniser le travail de fiabilisation et de suivi des AE en lien avec la réalisation des projets.*

⁴ Il s'agit :

- d'une évaluation du régime d'aide fiscale à l'investissement productif outre-mer ;
- d'une évaluation du régime d'aide fiscale à l'investissement dans le logement social outre-mer ;
- d'une évaluation du régime d'aide fiscale au rhum « traditionnel » produit en Guadeloupe, en Guyane française, en Martinique et à la Réunion.

Les recommandations formulées au titre de la gestion 2017

1. *Inciter les organismes de sécurité sociale à expliciter les marges d'erreur associées à leur prévision de coût des exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale (DGOM, DB).*
2. *Recenser et analyser toutes les dépenses fiscales à rattacher à la mission, procéder à leur estimation de manière fiable (DGOM, DB, DLF) puis établir un programme pluriannuel de leur évaluation (DGOM, DB, DLF).*
3. *Pérenniser le travail de fiabilisation et de suivi des AE en lien avec la réalisation des projets notamment en annulant les autorisations d'engagements dormantes (DGOM, DB, CBCM).*
4. *Fiabiliser les données financières dans le logiciel CHORUS en particulier pour les dépenses relevant du titre 6 du programme 123 – Conditions de vie outre-mer (DGOM, DB, CBCM).*

Sommaire

Introduction.....	12
1 LA MAITRISE DES DEPENSES.....	17
1.1 La programmation des crédits initiaux.....	18
1.2 La gestion des crédits.....	24
1.3 L'évolution de la dépense.....	34
1.4 La soutenabilité budgétaire.....	36
2 LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DEPENSE.....	41
2.1 Les emplois et les dépenses de personnel.....	41
2.2 Les dépenses de fonctionnement de l'État.....	43
2.3 Les dépenses d'intervention.....	44
2.4 Les dépenses d'investissement.....	51
2.5 Le financement de l'opérateur.....	53
2.6 Les dépenses fiscales.....	58
3 LA QUALITE DE LA GESTION.....	67
3.1 La conformité aux principes et règles du droit budgétaire ...	67
3.2 La démarche de performance.....	67
4 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR.....	76
4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2017...	76
4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2017.....	78

Introduction

La mission *Outre-mer* reflète la politique de l'État dans les outre-mer. Elle vise d'une part à favoriser la création de richesses et d'emplois pour le développement économique de ces territoires et d'autre part, à améliorer la cohésion sociale et les conditions de vie des populations y résidant.

Elle est composée de deux programmes : le programme 138 – *Emploi outre-mer* et le programme 123 – *Conditions de vie outre-mer*, le premier disposant de deux fois plus de crédits que le second. Depuis 2012, le ministère des Outre-mer est un ministère de plein exercice. À ce titre la gestion budgétaire du ministère fait l'objet d'échanges directs avec la direction du budget, en présence du CBCM des ministères de l'intérieur et des Outre-mer. La mission se distingue également par des dépenses d'intervention importantes (89 % des crédits d'AE et CP consommés en 2017) dont la majeure partie présente un caractère rigide.

Elle compte un opérateur unique, l'agence de l'Outre-mer pour la mobilité (LADOM), qui est devenue un établissement public à caractère administratif le 1^{er} janvier 2016⁵. Celui-ci met en œuvre, pour le compte de l'État, les dispositifs d'aide à la mobilité des ultramarins.

1. Le cadre d'action de l'exercice 2017

L'année 2017 se caractérise par le vote de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique, par les événements sociaux en Guyane conduisant à établir un plan d'urgence de 1 086 M€ adopté en conseil des ministres le 5 avril 2017 suivi par un accord le 21 avril 2017 - Protocole « Pou Lagwiyann dékolé » qui porte des demandes supplémentaires à hauteur de 2,1 Md€ et enfin par le passage de deux ouragans destructeurs dans les Caraïbes.

⁵ Cf. décret n° 2015-1925 du 30 décembre 2015 portant statut de l'établissement public administratif dénommé l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM).

⁶ L'accord précise : « L'État prend acte de la demande de mesures supplémentaires présentée le 4 avril 2017 par les élus et le Collectif et chiffrées à la somme de 2,1 Md€. Il s'engage à ce qu'elles fassent sans délai l'objet d'un examen prioritaire pour programmer et mettre en œuvre un plan additionnel tant d'investissement que de fonctionnement ».

La mise en œuvre des quatre priorités du ministère s'est poursuivie très difficilement en 2017, des marges de manœuvre devant être trouvées pour financer des aléas de gestion importants. Tout d'abord, l'effort consacré à la politique du logement social est passé sous le seuil des 200 M€ en AE et CP en exécution alors que la LFI 2017 prévoyait des dépenses à hauteur de 246 M€ en AE et 231,7 M€ en CP.

Puis, le deuxième axe relatif au soutien aux entreprises ultramarines, porté essentiellement par les exonérations de charges sociales patronales, a été pénalisé, du fait de difficultés techniques rencontrées par l'ACOSS, par un report de l'intégration de la réforme du régime des indépendants qui devait permettre une économie évaluée à 30 M€. C'est ainsi que les dépenses de ce dispositif ont dépassé de 6,7 M€ la prévision établie en LFI 2017 tandis qu'une dette envers les organismes de sécurité sociale de 24,9 M€ s'est constituée.

Ensuite, le soutien à l'investissement public, troisième priorité, était envisagé en LFI 2017 avec des moyens stabilisés en AE dans le cadre de la politique contractuelle mais aussi en allouant des crédits pour le fonds exceptionnel d'investissement (FEI) à hauteur de 40 M€ d'AE et 34,8 M€ en CP pour financer un plan de rattrapage des équipements structurants, soit un effort supplémentaire de 7,5 M€ en CP par rapport à la LFI 2016. Cependant, la consommation des crédits a été fortement réduite. Les contrats État-région, de développement et de projets ainsi que les autres opérations de l'action n° 2 « Aménagement du territoire » ont subi une diminution de - 26,8 M€ en AE et - 40,4 M€ en CP en comparaison de la LFI 2017. S'agissant du FEI, une baisse de - 9,2 M€ en CP comparativement à la LFI 2017 a été opérée tandis que les AE ont été rehaussées de 9,3 M€. La participation du ministère des Outre-mer au financement des investissements des collectivités par la bonification d'intérêts des prêts accordés par l'AFD a été préservée, consommant en 2017 0,7 M€ de CP en excédent de la prévision. En revanche, les AE ont été restreintes de - 8,3 M€ par rapport à la LFI 2017.

Le dernier axe concerne l'insertion professionnelle des jeunes ultramarins. L'objectif « SMA 6 000 » a été atteint en 2017. Le projet arrivant à terme, la dotation en AE et CP dédiée aux investissements diminuait en AE (17,1 M€) et en CP passant de 21,6 M€ à 17,6 M€ en comparaison de la LFI 2016. S'agissant de LADOM, les crédits d'intervention étaient prévus à un niveau stable en LFI 2017 et leur consommation à hauteur de 47,9 M€ était équivalente à celle de 2016.

Enfin, la mission *Outre-mer* n'a pas contribué en 2017 à l'effort de redressement des finances publiques. Si les crédits d'AE et CP en LFI 2017 retraités du transfert de 88,15 M€ en AE et de 79,38 M€ en CP provenant

du programme 214 – *Soutien de la politique de l'éducation nationale* ne dépassaient pas ceux de la LFI 2016, la consommation de crédits 2017 a été plus importante que celle de 2016 (hausse de 6,3 % en AE et 6,8 % en CP). Par ailleurs, en termes de soutenabilité, les restes à payer de la mission *Outre-mer* évoluent peu et demeurent substantiels en 2017 (1 574,9 M€).

2. Les dépenses correspondantes

Le programme 138 – *Emploi outre-mer* vise de manière générale à favoriser la création d'emplois et une croissance durable, et ce par la restauration de la compétitivité des entreprises ainsi que par le renforcement de la qualification professionnelle des actifs ultramarins, notamment des jeunes.

Les montants consommés sur ce programme ont été en 2017 de 1 296,8 M€ en AE (en augmentation de 3,1 % par rapport à 2016) et 1 297,2 M€ en CP (en augmentation de 4 % par rapport à 2016).

Au sein de ce programme, en 2017, le soutien aux entreprises, sous forme de compensation d'exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale, a représenté 79,6 % des CP exécutés, L'aide à l'insertion et à la qualification professionnelle atteignait 20,2 % des CP consommés du programme.

Le programme 123 – *Conditions de vie outre-mer* ne comporte pas de crédits de titre 2 (dépenses de personnel). Il est principalement destiné à faciliter l'accès au logement des ultramarins et à développer ou rénover les logements sociaux. Il participe également à la politique d'aménagement du territoire en contribuant au financement des équipements publics et des infrastructures. Les montants consommés sur ce programme ont été en 2017 de 770,5 M€ en AE (en augmentation de 12,5 % par rapport à 2016) et 732,7 M€ en CP (en augmentation de 12,1 % par rapport à 2016).

Au sein de ce programme, les dépenses liées à la mise en œuvre des politiques de logement, action n° 1 « Logement », ont représenté en exécution, 27,2 % en CP (33,1 % en 2016), tandis que la contribution au rattrapage des équipements publics, action n° 2 « Aménagement du territoire » a compté en CP pour 16,9 % (22,3 % en 2016). L'action n° 6 « Collectivités territoriales », qui concerne notamment les dotations et financements adaptés aux spécificités des collectivités territoriales représente, en CP exécutés, 41,3 % du programme (28 % en 2016). L'action n° 8 « Fonds exceptionnel d'investissement » est intervenue pour sa part à hauteur de 3,5 % des CP exécutés du programme (4,5 % en 2016).

3. La place de la mission *Outre-mer* par rapport à l'ensemble des crédits de l'État pour l'outre-mer

Au regard du PLF 2018, 87 programmes relevant de 29 missions, auxquels s'ajoutaient les prélèvements sur recettes (PSR) et la contribution du Centre national pour le développement du sport (CNDS), ont contribué aux politiques publiques outre-mer en 2017. Le total des crédits budgétaires prévus pour les Outre-mer s'élevait à 17 Md€ en AE et 16,6 Md€ en CP en LFI 2017. Les dépenses fiscales sont estimées à hauteur de 4,14 Md€, soit un effort financier global outre-mer de l'État de 21,1 Md€ en AE et 20,8 Md€ en CP en 2017. Au sein de cet ensemble, la mission *Outre-mer* est la deuxième mission contributrice après la mission *Enseignement scolaire* avec 2,1 Md€ en AE et en CP (12,8 % du total des crédits budgétaires).

Tableau n° 1 : Part de la mission *Outre-mer* au sein des crédits de l'État en faveur des Outre-mer

En M€	Exécution 2016		LFI 2017		PLF 2018	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Effort de l'État outre-mer	20,20	20,20	21,10	20,70	21,40	21,20
dont dépenses budgétaires	16,2	16,2	17,0	16,6	17,2	17,0
<i>dont dépenses de la mission outre-mer</i>	1,9	1,9	2,1	2,1	2,1	2,1
dont dépenses fiscales	4	4	4,1	4,1	4,2	4,2

Source : DTP outre-mer 2018.

En termes de crédits d'intervention, la mission *Outre-mer* représente donc 24 % des AE et CP de l'effort global en titre 6 (dépenses d'intervention) en LFI 2017, ce qui la place au rang de deuxième mission contributrice pour ce type de crédits, derrière la mission *Relations avec les collectivités territoriales*.

Enfin, la consommation de crédits de la mission *Outre-mer* a augmenté en 2017 (6,3 % en AE et 6,8 % en CP pour 2017 comparés à 2016). Cette tendance est cohérente avec l'effort financier global outre-mer programmé qui semble augmenter (4,5 % en AE et 2,6 % CP en LFI 2017 comparés à l'exécution 2016)⁷.

⁷ Cette hausse ne tient pas compte des variations de périmètres entre 2016 et 2017. En effet, en 2017, trois nouveaux programmes (P 764, P 345, P 751) ont été intégrés et un programme a été modifié (P 170).

Un décalage entre données *CHORUS* et DGOM à rectifier

L'examen de l'exécution budgétaire 2017 a montré qu'il existe des écarts entre les données de pilotage restituées par le responsable des deux programmes et celles du logiciel *CHORUS* notamment en ce qui concerne les dépenses de fonctionnement et d'intervention pour le programme 123 – *Conditions de vie outre-mer*. Selon l'administration, ces différences s'expliquent par des erreurs d'imputation dans l'application *CHORUS*.

Quoi qu'il en soit, la seule référence étant celle des états financiers issus du système d'information *CHORUS*, cette situation doit être corrigée.

**

1 LA MAITRISE DES DEPENSES

Le tableau ci-dessous présente les montants des crédits initiaux alloués à la mission *Outre-mer* en 2017, les montants de crédits intervenus en cours de gestion et les montants de crédits consommés de l'année 2017.

Tableau n° 2 : Montants des crédits disponibles et consommés en 2017 (en M€)

En M€	Programme 138 (dont T2)		Programme 123		Total mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LF	1 275,92	1 279,22	848,79	787,68	2 124,71	2 066,90
LFR			33,61	15,11	33,61	15,11
Autres mouvements de crédits	13,45	10,70	-89,30	-68,83	-75,85	-58,13
Reports	13,45	10,70	1,87	13,97	15,32	24,67
Virements						
Transferts			-91,17	-82,80	-91,17	-82,80
Décrets d'avance						
Répartitions						
Annulations						
Fonds de concours et attributions de produits	30,05	30,05	0,81	0,81	30,86	30,86
Total des crédits ouverts	1 319,42	1 319,97	793,91	734,77	2 113,33	2 054,74
Réserve en fin de gestion (e) = (a) + (b) - (c) - (d)	1,46	1,46	0,00	0,00	1,46	1,46
Gel initial (a)	90,52	90,79	67,66	62,77	158,18	153,56
déplacement de réserve avec transfert MEN			-6,85	-6,15	-6,85	-6,15
Surgels (b)	20,73	21,46	0,35	13,65	21,08	35,11
Dégels en gestion (c)	109,79	110,78	61,16	70,27	170,95	181,05
Annulation de crédits gelés (d)						
Crédits disponibles	1 317,95	1 318,51	793,91	734,77	2 111,86	2 053,28
Crédits consommés	1 296,92	1 297,18	770,46	732,58	2 067,38	2 029,75

Source : DGOM

NB : Suite à des retraitements opérés par la DGOM pour corriger les consommations réelles, des écarts apparaissent entre les AE déclarées par le responsable des programmes et celles enregistrées dans *CHORUS* (restitution *INF-BUD-40*) qui s'élèvent à 1 295,6 M€ pour le programme 138 – *Emploi outre-mer* et 724,5 M€ pour le programme 123 – *Conditions de vie outre-mer*.

Par ailleurs en PLF 2017, des transferts entrants de 24,6 M€ en AE et CP sur le programme 138 – *Emploi outre-mer* et de 93,69 M€ en AE et 84,92 M€ en CP sur le programme 123 – *Conditions de vie outre-mer* ont été effectués.

1.1 La programmation des crédits initiaux

1.1.1 Les modifications de périmètre de la mission

Aucun changement de périmètre au sein de la mission *Outre-mer* n'est intervenu au cours de l'année 2017.

Néanmoins, un transfert de crédits sortant et six transferts de crédits entrants sur la mission ont été programmés dès le PLF 2017 sans incidence sur la cartographie budgétaire (cf. *infra*).

1.1.2 Les hypothèses de budgétisation

La programmation s'est inscrite dans le cadre du triennal 2015-2017 actualisé.

La construction du budget a dû tenir compte du caractère rigide des dépenses de la mission.

En effet, une partie substantielle des dépenses sont dites de « guichet » comme, entre autres, les dépenses de compensation d'exonération des cotisations sociales patronales (50 % en CP des crédits LFI de la mission) et les dépenses liées à la continuité territoriale (2 % des crédits en AE des crédits LFI de la mission). Elles représentent des dépenses obligatoires qui limitent les marges de manœuvre du responsable des programmes.

De même, les dépenses « discrétionnaires » telles que la ligne budgétaire unique (LBU), les contrats passés localement avec les territoires, les formations professionnelles qui ont un cadre pluriannuel ou les investissements du SMA se caractérisent par les échéances de restes à payer conditionnant fortement les prévisions de la dépense.

Enfin, les dotations réglementées aux collectivités contraignent également le budget. À cet égard, la composante principale des dotations consenties à la Polynésie française, la dotation globale d'autonomie (DGA)⁸ a été revalorisée à 90,6 M€ dans le PLF 2017, soit 10 M€ de plus

⁸ Suite à la fin des essais nucléaires et la fermeture du centre d'expérimentation du Pacifique, l'État a mis en place à partir de 1996 une indemnisation. Dans ce cadre, l'article 168 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 a revu le dispositif et créé une dotation globale d'autonomie (DGA), une dotation territoriale d'investissement des communes (DTIC) ainsi qu'un troisième instrument financier (3IF) en remplacement de la dotation globale de développement économique de 2002. Contrairement à la DGA, l'essentiel des autres dotations (DGEF, DETR, etc.) sont financées par PSR, alors que la DGA est une dotation budgétaire votée en loi de finances.

qu'en 2016. En effet, dans le cadre des discussions relatives au PLF 2017, le gouvernement avait souhaité honorer l'engagement pris par le chef de l'État le 22 février 2016 lors de sa visite en Polynésie française en fixant le montant de la DGA sur le niveau de 2011 (plus élevé de 10 M€ que celui de 2016) et en le pérennisant pour les années à venir. Dès lors, à compter de 2017, l'article 136 de la loi de finances a modifié le code général des collectivités sociales en ce sens.

En PLF 2017, deux transferts de crédits entrants sur le programme 138 de 19,89 M€ en AE et CP en provenance du programme 103 – *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi*⁹ et de 5 M€ en AE et CP en provenance du programme 102 – *Accès et retour à l'emploi*¹⁰ et un transfert de crédits sortant du programme 138 de 0,29 M€ en AE et en CP vers le programme 216 – *Conduite et pilotage des politiques publiques*¹¹ sur le programme 138 étaient programmés.

Également en PLF 2017, un transfert entrant sur le programme 123 de 5,54 M€ en AE et CP en provenance du programme 41 – *Enseignement scolaire public du second degré*¹² ainsi que trois autres transferts entrants sur le programme 123 d'un montant total de 88,15 M€ en AE et de 79,38 M€ en CP en provenance du programme 214 – *Soutien de la politique de l'éducation nationale*¹³ étaient effectués.

⁹ Ce transfert vise à regrouper au sein de la mission *Outre-mer* l'ensemble des dispositifs d'exonérations spécifiques aux DOM et à permettre le financement de la compensation des exonérations forfaitaires des employeurs de personnel de maison par la mission *Outre-mer*.

¹⁰ Afin de rationaliser le pilotage du dispositif, l'ensemble des crédits dédiés à la formation en mobilité des ultramarins a été regroupé en LFI 2015 au sein du seul programme 138 – *Emploi outre-mer*. Au titre du PLF 2017, 5 M€ de CP en provenance de la mission *Travail et emploi* ont été transférés.

¹¹ Ce transfert est prévu dans le cadre de l'installation de l'agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM) sur le site d'Oudinot afin de compenser la charge supplémentaire que ce déménagement induit dans la gestion immobilière du ministère de l'intérieur.

¹² Il s'agit du regroupement au sein d'un même programme des dotations scolaires spécifiques à l'Outre-mer et des engagements conventionnels de l'État envers la Polynésie française. Le programme 123 porte déjà la subvention d'équilibre du régime de solidarité territoriale (RST) de la Polynésie française, la dotation au fonds intercommunal de péréquation (FIP) et l'ex-dotation globale de développement économique.

¹³ Cette démarche vise à regrouper au sein du programme 123 (qui porte déjà la construction et l'équipement des établissements scolaires du premier degré à Mayotte, la dotation spéciale d'équipement scolaire de Guyane et la dotation globale de construction d'équipement des collèges de NC) des dotations scolaires d'équipements et de construction destinées à l'outre-mer.

En 2017, la construction budgétaire du programme 138 – *Emploi outre-mer* a tenu compte de la mise en œuvre des réformes suivantes :

- l'intégration, dans les crédits alloués au financement des exonérations de cotisations sociales outre-mer, du régime d'exonération lié à l'emploi de personnels de maison outre-mer qui a fait l'objet du transfert de crédits précité à hauteur de 19,89 M€ en AE et CP. Par ailleurs, le dispositif d'exonérations de cotisations propre aux travailleurs indépendants devait également être ajusté avec une économie attendue de 30 M€¹⁴. Ainsi, en 2017, le régime des exonérations comprenait cinq dispositifs¹⁵ ainsi que la caisse de prévoyance de Saint-Pierre-et-Miquelon.

- Le renforcement des dispositifs de formation professionnelle et de continuité territoriale gérés par l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM) avec la création d'un passeport pour la mobilité des stages professionnels (PMSP)¹⁶ et la mise en œuvre, d'un programme spécifique « Cadres Avenir » à Mayotte¹⁷.

En ce qui concerne le programme 123 – *Conditions de vie outre-mer*, dans la programmation budgétaire 2017, il a été tenu compte des inflexions suivantes :

- la création d'un établissement public foncier et d'aménagement (EPFA) à Mayotte (crédits estimés à 3 M€ en AE/CP pour 2017) et la mise en œuvre d'une opération d'intérêt national (OIN) en Guyane afin de faciliter l'accès des organismes de logements sociaux au foncier¹⁸ (crédits estimés à 4 M€ en AE/CP pour 2017) ;

¹⁴ Source PLFSS annexe 5 p.28.

¹⁵ Il s'agit :

- de la réduction de cotisations pour les entreprises implantées en outre-mer (LODEOM) ;
- des réductions spécifiques des cotisations des travailleurs indépendants établis outre-mer ;
- de la réduction générale des cotisations patronales applicable à Mayotte ;
- de la déduction forfaitaire pour les particuliers employeurs en outre-mer ;
- des contrats aidés en Outre-mer (en extinction).

¹⁶ Dans ce cadre, il était prévu soit 0,9 M€ de crédits en A/CP sur l'action n° 3 « Continuité territoriale ».

¹⁷ Ce programme est inspiré de celui existant en Nouvelle-Calédonie et destiné à favoriser l'accès des mahorais à des formations puis, sur leur territoire d'origine, à des emplois de haut niveau dans l'administration publique et dans le secteur privé (0,25 M€ en AE/CP sur l'action n° 2 « Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle » du programme 138 – *Emploi outre-mer*).

¹⁸ Par ailleurs, la production de logements sociaux neufs est simplifiée avec la suppression de la procédure d'agrément fiscal préalable, effective depuis mi-2016.

- la mise en place, par le biais de l'agence française de développement, d'un prêt à taux zéro au profit de projets favorisant la production et l'usage des énergies renouvelables dans les collectivités d'outre-mer (13,2 M€ en AE prévus en 2017 au titre de l'équivalent « fonds verts ») ;

- le lancement des travaux de la cité des Outre-mer constituant un outil au service du rayonnement des territoires ultramarins et mettra en valeur la diversité des cultures et des populations des outre-mer. Son coût est évalué à 10 M€ avec une consommation prévisionnelle de 1,5 M€ en CP pour l'année 2017.

Par ailleurs, la mise en œuvre du dispositif de continuité funéraire reportée de 2016 à 2017 était couverte par un budget de 0,8 M€ en AE et CP en PLF 2017. De même, le soutien de l'État aux efforts de redressement du régime de solidarité territoriale de la Polynésie française (RST) a nécessité de programmer le financement de 12 M€ pour 2017.

Pour finir, le passage du PLF 2017 à la LFI 2017 s'est traduit par un écrêtement de 15 M€ sur l'ensemble de la mission *Outre-mer*. Il a porté essentiellement sur les actions n° 1 « Soutien aux entreprises » (réduction de - 11,2 M€ en AE et CP) et n° 2 « Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle » (réduction de - 0,8 M€ en AE et CP) du programme 138 – *Emploi outre-mer* mais également sur le programme 123 – *Conditions de vie outre-mer* avec une diminution de - 3 M€ en AE et CP.

1.1.3 La qualité et la sincérité de la programmation

L'avis du CBCM en 2017 sur le caractère soutenable de la programmation (avis au programme) était favorable avec réserves en ce qui concerne le programme 138 – *Emploi outre-mer* et défavorable pour le programme 123 – *Conditions de vie outre-mer*.

Les cinq années précédentes, le CBCM avait donné un avis défavorable en ce qui concerne le programme 138. Ainsi, 2017 apparaît comme une année de rupture même si cet avis était accompagné de réserves.

Pour autant, la structure du programme 138 ne semble pas plus être adaptée au principe d'auto-assurance¹⁹ en 2017.

¹⁹ Afin de respecter les plafonds pluriannuels par mission définis dans la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, le principe d'auto-assurance est défini par cette même loi comme suit : « En construction budgétaire (pour les budgets à venir au-delà de celui de 2018), comme en gestion, ce principe implique que les aléas ou les priorités nouvelles affectant les

En effet, au sein du programme 138 – *Emploi outre-mer*, les exonérations de charges sociales représentent plus de 90,4 % des CP HT2 en PLF 2017 et correspondent à des dépenses obligatoires. Dès lors, il paraît difficilement envisageable de faire porter l'intégralité de la réserve (8% en 2017) sur l'action n° 2 « Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle » qui représente 8,6 % des CP HT2 du programme en LFI, ce qui reviendrait à quasiment supprimer l'action. La baisse du taux de mise en réserve permettrait d'améliorer la situation.

S'agissant du programme 123 – *Conditions de vie outre-mer*, le CBCM relevait que la programmation s'équilibrait par l'obtention de reports de crédits et d'un dégel partiel de la réserve de précaution pour financer les dispositifs de reconversion de l'économie polynésienne dont la couverture totale n'était pas prévue dans le cadre des crédits disponibles suite à l'application du taux de réserve de 8 %. Il anticipait des tensions en cours d'exécution sur le fonds exceptionnel d'investissement (FEI). Par ailleurs, le BOP *Central* de ce programme a reçu un avis favorable.

S'agissant du programme 138 – *Emploi outre-mer* et plus particulièrement le montant des dépenses au titre des exonérations de charges sociales patronales, le CBCM a admis le raisonnement de la DGOM qui retenait une valeur inférieure à la prévision de l'ACOSS tout en soulignant qu'au moment d'émettre son avis, cette prévision n'était pas stabilisée. Dans ces conditions, il a donné un avis favorable sur le programme assorti de réserves. Cependant, le BOP *Central pilotage* a reçu un avis favorable.

Le document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel relatif au programme 138 – *Emploi outre-mer* a été visé, le CBCM estimant que la prévision de dépenses paraissait « soutenable au regard des crédits disponibles ».

Comme en 2016, il apparaît que le document de répartition initiale des crédits et des emplois (DRICE) élaboré par le responsable de programme 138 – *Emploi outre-mer* ne prend pas en compte les trop versés ou restants dus accumulés²⁰ par le ministère envers les organismes de

dépenses d'une mission soient gérés dans la limite du plafond de ses crédits, soit par redéploiement de dépenses discrétionnaires, soit par la réalisation d'économies complémentaires. Ces redéploiements ou économies doivent être mis en œuvre prioritairement au sein du programme qui supporte les aléas ou les priorités nouvelles. À défaut, ils doivent être réalisés entre les programmes de la même mission. »

²⁰ Cette situation en fin d'année 2015 est exposée dans l'annexe 5 du PLFSS sous la forme du « solde de compensation des exonérations compensées au 31/12/2015 ». Elle n'a pas évolué *a priori* fin 2016 sauf si la DGOM a mené en cours d'année une action qu'elle doit être en mesure de déterminer.

sécurité sociale, ce qui altère la situation initiale présentée, qui ne retient que la prévision annuelle de consommation de crédits. Le CBCM devrait également tenir compte de la « dette » vis-à-vis de l'ACOSS pour analyser la soutenabilité de la proposition de répartition.

Dans ce cadre, il serait souhaitable d'intégrer à la fois dans le DRICE²¹ et dans l'avis au programme les éléments actualisés relatifs aux trop payés ou trop perçus accumulés au fil des années par le ministère des Outre-mer envers les organismes de sécurité sociale²² afin de rapprocher les visions de stocks et de flux.

Cette « dette » doit être réintégrée dans l'annualité budgétaire.

1.1.4 Une programmation qui dépend en partie des estimations des organismes de sécurité sociale.

La convention financière mise en place en juin 2013 entre l'État et les organismes de sécurité sociale relative aux modalités de versement des dotations a pour objectif d'améliorer les prévisions du coût des exonérations. Elle permet de centraliser les flux de l'État vers l'ACOSS qui reverse ensuite la quote-part revenant à chaque régime concerné, sur la base d'une clé transmise par la DSS, établie à partir des prévisions de coût des régimes ou à défaut de l'exécution passée.

Depuis janvier 2016, tous les trimestres, la DGOM participe au sein d'un groupe interministériel à une réunion avec la direction de la sécurité sociale. Dans ce cadre, l'ACOSS fournit à la DGOM un état précis de ses besoins par dispositif sans que celle-ci puisse aisément identifier les sous-jacents qui conditionnent des évolutions à la hausse ou à la baisse. Ces échanges permettent néanmoins à la DGOM d'obtenir une visibilité infra-annuelle des prévisions actualisées.

Ainsi, la DGOM reste dépendante des données fournies par l'ACOSS en ce qui concerne les dépenses d'exonérations de charges sociales. Or, le ministère souligne que depuis 2016 la fiabilité des prévisions s'est dégradée.

En 2016, un écart de 11 % entre la prévision et l'exécution avait été observé et en 2017, dès le début d'année, l'ACOSS a revu à la hausse le coût des exonérations outre-mer de 28 M€ au titre du traitement de masse

²¹ Il s'agit de tenir compte des dernières actualisations de prévisions disponibles en fin d'année *n-1* ou par défaut de celles de l'année *n-2*.

²² Il convient d'intégrer les mises à jour de prévisions en début d'année *n*.

d'anomalies²³ réalisé dans plusieurs caisses générales de sécurité sociale. Face à cet imprévu dont la récurrence annuelle n'était pas clairement déterminée, il a été décidé²⁴ que la prise en compte des corrections d'anomalies n'interviendrait qu'en 2018. Par ailleurs, l'ACOSS est chargée d'établir une note sur les origines de ces anomalies et sur les mesures envisagées pour les supprimer dans la mesure du possible. Néanmoins, tant qu'elles existeront, elles seront dorénavant traitées chaque année en début d'année $n+1$ plutôt qu'en fin d'exercice tandis que la prévision distinguera explicitement la prévision technique d'une part, et l'estimation de l'impact de ces anomalies d'autre part.

Au surplus, le report de la prise en compte de la réforme du régime des indépendants à 2018 (enjeu financier de 30 M€) a bouleversé l'équilibre des prévisions.

La fiabilité des prévisions des dépenses en matière d'exonération de charges sociales patronales demeure un enjeu important. La maîtrise de ce paramètre doit être une priorité car il s'agit de la principale dépense de la mission.

1.2 La gestion des crédits

1.2.1 Une gestion infra-annuelle impactée par des aléas importants

1.2.1.1 La réserve de précaution HT2 totalement débloquée

La mise en réserve initiale appliquée à chacun des deux programmes de la mission en 2017 s'est élevée à 8 % de la LFI sur les crédits HT2 et 0,5 % pour ceux relevant du T2. L'application de la réserve s'est effectuée de manière uniforme sur l'ensemble des dispositifs et actions des deux programmes.

De surcroît, un « surgel » a été effectué d'une part pour le programme 123 – *Conditions de vie outre-mer* sur les reports de crédits de l'année 2016 et d'autre part pour le programme 138 – *Emploi outre-mer* à hauteur de 20 M€ en AE et 20,7 M€ en CP en ce qui concerne le HT2 et de 0,7 M€ en AE et CP s'agissant du T2.

²³ Ce traitement consiste à régulariser et à corriger des arrondis effectués pour des sommes inférieures à 5 €.

²⁴ Cf. réunion du groupe de suivi de l'activité des CGSS organisée le 13 octobre 2017.

Au total, les montants mis en réserve pour la mission *Outre-mer* s'élevaient en HT2 à 177,8 M€ en AE et à 187,2 M€ en CP. En T2 ils représentaient 1,5 M€ en AE/CP.

Ces crédits ont fait l'objet d'un dégel total aux fins d'utilisation en gestion en HT2 tandis que les crédits en T2 sont restés gelés jusqu'au 31 décembre 2017.

Enfin, en LFR 2017, une ouverture de crédit en faveur du programme 123 – *Conditions de vie outre-mer* de 33,6 M€ en AE et 15,1 M€ en CP a été effectuée.

Les mouvements de régularisation du programme 123 – Conditions de vie outre-mer

Le montant des crédits mis en réserve sur le programme 123 – *Conditions de vie outre-mer* a atteint 68 M€ en AE et 76,4 M€ en CP.

Un premier dégel de 6,8 M€ en AE et 6,2 M€ en CP a été obtenu dans le cadre du transfert des crédits relatifs aux dotations des lycées en Nouvelle Calédonie et Mayotte vers le programme 214 (déplacement de la réserve)²⁵.

Deux autres dégels en fin de gestion²⁶ ont permis de rendre disponible le reste des crédits soit 61,2 M€ en AE et 70,3 M€ en CP.

Toutefois, ces dégels intégraux de la réserve n'ont pas été suffisants. Le responsable de programme a été contraint d'appliquer une réfaction d'environ - 10 % sur les crédits notifiés aux BOP locaux les plus représentatifs budgétairement.

Ces mouvements combinés visaient en particulier à dégager une marge de manœuvre pour mettre en place des crédits à hauteur de :

- 12,12 M€ d'AE et CP pour la dotation exceptionnelle versée à la collectivité de Saint-Martin afin qu'elle puisse être en mesure de couvrir ses dépenses de fonctionnement suite à la chute des recettes après le passage des ouragans dévastateurs *Irma* et *Maria* ;

- 53 M€ D'AE et CP de dotation exceptionnelle pour la collectivité territoriale de Guyane, destinée à mettre en œuvre la programmation pluriannuelle d'investissements de la collectivité (hors établissements scolaires et d'éducation du second degré) ;

²⁵ Cf. « tamponné » du 10 février 2017.

²⁶ Cf. « tamponnés » du 20 novembre et 8 décembre 2017.

- la dotation exceptionnelle de 24 M€ d'AE et de CP, versée à la collectivité territoriale de Guyane destinée au paiement du revenu de solidarité active (RSA) conformément au protocole d'accord du 8 décembre 2017 - plan de remboursement des dettes liées au RSA et au revenu de solidarité (RSO).

- 5,9 M€ en AE et 3 M€ en CP pour les constructions scolaires en Guyane ;

- 0,5 M€ en AE et CP pour la promotion du tourisme en Guyane.

De plus, en fin de gestion, une ultime disposition est encore apparue nécessaire. C'est ainsi que la LFR 2017 a octroyé 33,6 M€ en AE et 15,1 M€ en CP supplémentaires qui ont été répartis en :

- 12 M€ en AE et CP au titre du solde du RSA de Guyane ;

- 18,5 M€ en AE en vue de leur report sur 2018 au titre de au titre du fonds de secours outre-mer destiné à l'indemnisation des collectivités, des entreprises et des particuliers après le passage des ouragans *Irma* et *Maria* ;

- 3,11 M€ en AE et CP visant à compenser les redéploiements en gestion rendus nécessaires par la surconsommation de l'enveloppe allouée au fonds de secours, tous sinistres confondus.

Les mouvements de régularisation du programme 138 – *Emploi outre-mer*

Les crédits du programme 138 – *Emploi outre-mer* mis en réserve s'élevaient en HT2 à 109,8 M€ en AE et 110,8 M€ en CP et en T2 ils correspondaient à 1,5 M€ en AE/CP.

Concernant les crédits T2, la réserve se décomposait en 0,5 M€ CAS et 1 M€ HCAS, elle a été maintenue jusqu'en fin de gestion. Les crédits seront annulés en loi de règlement.

À l'inverse, tous les crédits mis en réserve HT2 ont été débloqués notamment pour couvrir les dépenses suivantes²⁷ :

- 107,8 M€ en AE et CP (98,2 %) au dispositif de compensation d'exonérations de charges sociales patronales porté par l'action n° 1 « Soutien des entreprises » pour atténuer la dette de l'État vis-à-vis de l'ACOSS ;

- 1 M€ en AE aux autres aides aux entreprises ;

- 244 797 € en AE et 231 469 € en CP à l'action n°3 « Pilotage des politiques des Outre-mer » pour financer des besoins apparus en gestion

²⁷ Cf. « tamponné » du 17 novembre 2017.

(délégation interministérielle pour la reconstruction des îles de Saint-Barthélemy et Saint-Martin, fonctionnement des assises des Outre-mer).

1.2.1.2 Les mouvements effectués par voie réglementaire ou législative

Les reports, fonds de concours et attributions de produits

Les crédits ouverts en LFI 2017 pour la mission *Outre-mer* (2 124,7 M€ en AE et 2 066,9 M€ en CP) ont été abordés au titre des reports de 2016 sur 2017 à hauteur de 15,3 M€ en AE et 24,7 M€ en CP, immédiatement mis en réserve et débloqués en fin de gestion.

Ces montants ont été complétés par voie de fonds de concours et d'attributions de produits à hauteur de 30,86 M€ en AE/CP. Ils se sont élevés pour le programme 123 – *Conditions de vie outre-mer* à 805 521 € en AE/CP. Il s'agit essentiellement de financements européens.

S'agissant du programme 138 – *Emploi outre-mer*, ils ont atteint 30,05 M€ en AE/CP. Le service militaire adapté (SMA) en est l'unique bénéficiaire (concours essentiellement du fonds social européen mais aussi du fonds européen de développement régional et de contributions des collectivités outre-mer).

Les virements et transferts

En sus des transferts entrants prévus en PLF 2017 (cf. *supra*), cinq autres transferts sortants du programme 123 – *Conditions de vie outre-mer* ont été effectués en cours de gestion 2017 par décret :

- un décret de transfert de crédits de 0,37 M€ en AE et CP du programme 123 au profit du programme 334 – *Livre et industries culturelles* de la mission *Médias, Livre, Industries culturelles* afin d'assurer l'acheminement de nouveaux ouvrages scolaires ;

- un décret de transfert de crédits de 714 950 € en AE et en CP du programme 123 au profit du programme 178 – *Préparation et emploi des forces* de la mission *Défense* dans le cadre de la participation aux surcoûts de fonctionnement des hélicoptères « Dauphin N3 » stationnés en Polynésie française ;

- un décret de transfert de crédits de 110 000 € en AE et 510 000 € en CP du programme 123 au profit du programme 152 – *Gendarmerie Nationale* impactant les crédits ouverts en 2017 sur le programme 123 de la mission *Sécurités* au titre du déploiement d'un réseau radio numérique

aux Antilles, dans le cadre du programme d'infrastructure nationale partageable des transmissions (INPT) ;

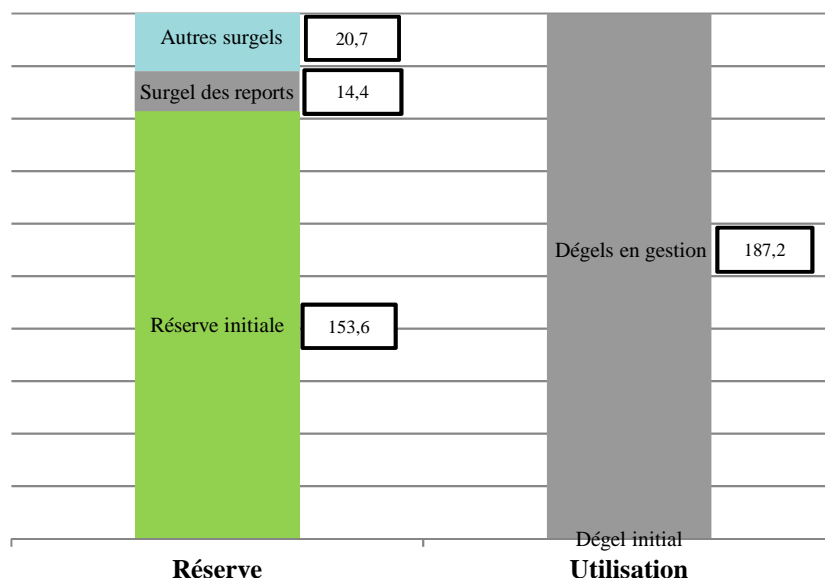
- un décret de transfert de crédits de 1,53 M€ en AE et en CP du programme 123 au profit du programme 232 – *Vie politique, culturelle et associative* de la mission *Administration générale et territoriale de l'État* afin de financer la mission des observateurs de l'ONU relative au processus d'établissement des listes électorales en Nouvelle-Calédonie lors du référendum prévu dans le cadre des accords de Nouméa.

- un décret de transfert de crédits de 88,15 M€ en AE et 79,38 M€ en CP du programme 123 au profit du programme 214 – *Soutien de la politique de l'éducation* de la mission *Enseignement scolaire* en faveur des opérations de construction d'établissements scolaires de Nouvelle-Calédonie, de Mayotte, de Polynésie française et de la construction d'un institut de la réussite éducative (IRE) à Saint-Pierre et Miquelon. Ainsi après avoir reçu en LFI 2017 un transfert de crédits de 88,45 M€ en AE et 79,68 M€ en CP (cf. *supra*), le programme a reversé les crédits pour un montant quasi-équivalent.

En tenant compte des transferts de crédits à la fois en PLF et en gestion 2017, le solde global pour le programme 123 – *Conditions de vie outre-mer* était positif et s'élevait à 3,24 M€ en AE et 2,12M€ en CP.

Le programme 138 – *Emploi outre-mer* n'a pas fait l'objet de mouvement de transfert autres que les deux inscrits dans PLF 2017 (cf. *supra*). **Ainsi, le solde global des transferts de crédits pour le programme 138 – *Emploi outre-mer* était positif et s'élevait à 24,6 M€ en AE et en CP.**

Tableau n° 3 : Évolution de la réserve de précaution en M€



Source : DGOM.

Ainsi, en cours de gestion, **la réserve a été totalement débloquée s'agissant des crédits HT2 et même complétée par une ouverture de crédits en LFR 2017**. En effet, le conflit social en Guyane et les événements climatiques destructeurs aux Antilles ont constitué deux imprévus nécessitant des mises impératives en place de crédits. *In fine*, ces opérations ajoutées à des ajustements internes au programme 123 – *Conditions de vie outre-mer* (cf. *infra*) ont permis notamment d'allouer près de **95,4 M€ en AE et 92,5 M€ de CP dans le cadre du plan d'urgence en faveur de la Guyane (PUG) et 12,1 M€ de CP à la collectivité de Saint-Martin**.

Dans un même temps, le dégel de la réserve sur le programme 138 – *Emploi outre-mer* a permis de financer les besoins de crédits au-delà de la prévision de la LFI 2017 pour les exonérations de charges sociales patronales.

1.2.1.3 Redéploiements et fongibilité asymétrique

Aucune action de fongibilité asymétrique entre titres n'a été effectuée en 2017.

Afin de tenir compte de l'impact du PUG, la lettre du Premier ministre relative au redressement des comptes publics 2017 en date du 21 juillet 2017 a exonéré la mission *Outre-mer* d'une annulation de crédits. En revanche, dans la perspective de l'absence d'ouverture de crédits, elle a imposé l'autofinancement de l'ensemble des annonces du PUG en recourant à une modération de la dépense. En conséquence, il a été demandé de contenir la dépense à hauteur de 23 M€ en AE et de 12,5 M€ en CP sur le programme 123 – *Conditions de vie outre-mer*, ainsi que de 3,8 M€ en AE/CP sur le programme 138 – *Emploi outre-mer* par rapport au premier compte-rendu de gestion.

Afin de respecter les termes de cette lettre, une réfaction a été opérée sur les crédits des BOP locaux. Les responsables de BOP ont été laissés libres de réaffecter leurs dotations modifiées disponibles au regard des priorités locales et du degré de maturité des dossiers reçus. Il ressort à l'issue que le taux de consommation des crédits alloués à la LBU, aux contrats mais également au FEI en ce qui concerne les CP enregistre une baisse.

C'est ainsi que le 29 août 2017, une programmation budgétaire modificative indiquant l'enveloppe de crédits restant à consommer a été notifiée aux responsables de BOP. La réduction imposée aux BOP s'élevait à 42 M€ en AE et 19,4 M€ en CP. Ces montants au-delà de ceux fixés par la lettre du Premier ministre précitée permettaient de financer de nouveaux engagements pris en cours d'année (service d'oncologie en Polynésie française, centre d'hémodialyse à Wallis et Futuna, doublement de la dotation destinée aux constructions scolaires à Mayotte, plan "équipements sportifs" etc.).

Pour le programme 138 – *Emploi outre-mer*, la lettre du Premier ministre du 21 juillet 2017 demandait au responsable de programme de contenir la dépense à hauteur de 3,8 M€ en AE et CP par rapport au dernier compte-rendu de gestion. Les moindres dépenses devaient porter sur les aides aux entreprises hors exonérations (- 3 M€), le fonctionnement de la DGOM (-0,5 M€) et une diminution de la SCSP de LADOM (-0,3 M€).

Surtout, si la majorité des coûts engendrés par le décalage de la réforme du régime des indépendants ont été reportés sur 2018 (« dette » vis-à-vis de l'ACOSS de 24,9 M€ au 31 décembre 2017, cf. *infra*), un effort pour absorber une part de la croissance des dépenses des exonérations de charges sociales patronales a dû être entrepris dès 2017. Il a nécessité de mobiliser toutes les ressources disponibles grâce au dégel. Au surplus, il a également fallu à la fois redéployer au sein de l'action n° 1 « Soutien aux entreprises » 4,9 M€ prévus pour les autres mesures de soutien aux entreprises (aide au fret, à la rénovation hôtelière ou à l'économie sociale

et solidaire) sur le dispositif d'exonération mais également réaffecter 1,8 M€ de la réserve gelée sur l'action n° 2 « Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle » aux dépenses d'exemption de charges sociales patronales.

L'impact financier du contentieux avec la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon

Une délégation de service public relative au transport international de fret, couvrant la liaison Halifax - Saint-Pierre, a été conclue entre l'État et un transporteur le 12 août 2009 pour un volume minimal de 50 rotations par an. Ce contrat de délégation de service public excluait la desserte entre les îles de Saint-Pierre-et-Miquelon, dite desserte inter-îles, dont la compétence et, par suite, le coût ont été assumés par la collectivité.

Or, suite à un avis du Conseil d'État en date du 29 juillet 2014 sollicité par la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, l'État a dû reprendre la compétence et donc la charge de la desserte du fret inter-îles, assumée par le territoire depuis 2009.

Des divergences importantes sur le calcul et la justification de ces sommes engagées par la collectivité pour les prestations entre 2009 et 2014 n'ont pas permis d'aboutir à un accord. Celle-ci a donc introduit en 2016 un recours contentieux contre l'État afin d'obtenir le remboursement durant la période où elle a assumé cette compétence.

Par ordonnance du 21 avril 2017, le juge des référés du tribunal de Saint-Pierre-et-Miquelon a condamné l'État à verser à la collectivité une provision de 4 375 800 € avec intérêts au taux légal à compter du 7 juillet 2016.

C'est ainsi que la somme de 4,5 M€ a dû être financée par le programme 123 – *Conditions de vie outre-mer*. Si le programme 216 – *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* du ministère de l'intérieur contient une action n° 6 « Affaires juridiques et contentieuses » dotée de 55 M€ en AE et CP en PLF 2017, le responsable de ce programme a souhaité faire supporter le coût du contentieux au programme 123 – *Conditions de vie outre-mer*. Cette doctrine qui tend à demander le règlement des amendes prononcées en contentieux à l'entité à l'origine du litige n'est cependant pas stabilisée.

*

**

1.2.1.4 Les opérations de fin de gestion

Les charges à payer de la mission en fin d'exercice 2016

Le montant des charges à payer de l'exercice 2017 s'élève à 26,3 M€ pour la mission dont 2,7 M€ pour le programme 138 – *Emploi outre-mer* (3,4 fin 2016) et 23,6 M€ pour le programme 123 – *Conditions de vie outre-mer* (40,8 M€ fin 2016). Il est en diminution de - 40 % par rapport à 2016. Dans le cadre du schéma de fin de gestion, un report de 0,18 M€ a été décidé pour le programme 123 – *Conditions de vie outre-mer* et de 0,5 M€ pour le programme 138 – *Emploi outre-mer*.

S'agissant du programme 138 – *Emploi outre-mer*, le ministère demeure redevable d'un montant estimé à 24,9 M€ envers l'ACOSS en fin d'année 2017. **Cette « dette » envers les organismes de sécurité sociale contrevient au principe de l'annualité budgétaire.** S'y ajoute le retraitement de masse d'anomalies effectué par certaines caisses générales de sécurité sociale qui génère un risque financier de 44 M€ pour l'année 2018.

Tableau n° 4 : Charges à payer aux organismes de sécurité sociale

Exercices	Besoins exprimés	Versements effectués par le MOM	Apurements en LFR	Mobilisations de créance	Dette annuelle
2012	1 143,70	1 088,90		29,8	25
2013	1 206,80	1 208,30			-1,4
2014	1 192,60	1 124,80			67,8
2015	1 070,90	1 090,60	196,2		-12,8
2016	1 017,10	982,8		2,1	0
2017*	1 053,40	1 028,40			-25

Note méthodologique : un signe négatif signifie que le MOM dispose d'une créance en fin d'exercice budgétaire dans ses écritures comptables.

* La facturation définitive n'étant pas intervenue, les montants 2017 peuvent encore évoluer.

Source : DGOM.

Le SMA, qui porte l'essentiel des charges à payer de la formation professionnelle, cumule un montant de factures exigibles de 2,1 M€.

S'agissant du programme 123 – *Conditions de vie outre-mer*, la gestion 2016 s'est achevée avec 23,6 M€ de factures exigibles dont 36 % sont issus de l'action n° 1 « *Logement* », 23 % de l'action n° 2 « *Aménagement du territoire* », 25 % de l'action n° 6 « *Collectivités*

territoriales » et 15 % de l'action n° 8 « *Fonds exceptionnel d'investissement* ».

Néanmoins, les crédits reportables en 2018 sur le programme 123 – *Conditions de vie outre-mer*, s'élèvent à 0,5 M€ et représentent un montant insuffisant pour couvrir le solde de 23,6 M€. La DGOM prévoit à cet égard une budgétisation par redéploiement entre actions des crédits 2018.

Les crédits non consommés en fin d'exercice

Les crédits non consommés relatifs au programme 138 – *Emploi outre-mer* s'élèvent à 21 M€ en AE et 21,3 M€ en CP. Ils concernent pour l'essentiel le BOP SMA (action n° 2 « *Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle* ») tant en AE qu'en CP. Ils consistent essentiellement en fonds de concours dont les rattachements tardifs en toute fin de gestion n'ont pas permis la mise en place localement. Les reports attendus à ce titre sur l'exercice 2018 s'élèvent à 10,2 M€ en AE et 11,8 M€ en CP. Par ailleurs, 6 M€ de CP n'ont pas pu être consommés pour les exonérations de charges sociales patronales faute d'un montant d'AE équivalent disponible.

Les opérations d'investissements du SMA ont également donné lieu à une part d'AE affectées non engagées à hauteur de 8,6 M€. Ces AE, validées par le responsable de programme, font l'objet d'un report automatique en 2018.

Hors SMA, 0,5 M€ a été conservé sur 2017 pour report en 2018 en ce qui concerne les crédits de rénovation hôtelière pour Saint-Martin. S'y ajoutent des reports relatifs au dispositif de l'aide au fret (0,65 M€ en AE 0,13 M€ en CP) et à l'action n° 3 « *Pilotage des politiques des Outre-mer* » à hauteur de 46,3 K€ en CP.

Les crédits non consommés du programme 123 – *Conditions de vie outre-mer* s'établissent à 23,4 M€ en AE et 2,2 M€ en CP. S'agissant des AE, les non-consommations comprennent en particulier 1,2 M€ d'AE affectées non engagées qui sont reportés automatiquement en 2018 et surtout les 18,5 M€ destinés au fonds de secours pour Saint-Martin ouvert en LFR 2017 et reportés en 2018. S'agissant des CP, 0,3 M€ correspondant à la réserve parlementaire, 1,1 M€ de fonds de concours et 0,2 M€ demandé

en raison de difficultés techniques rencontrées par le centre de prestations financières²⁸ n'ont pas pu être consommés en 2017.

En définitive, le taux de consommation est de 97 % en AE et 99,7 % en CP pour le programme 123 – *Conditions de vie outre-mer* et de 98,4 % en AE et CP pour le programme 138 – *Emploi outre-mer*.

1.3 L'évolution de la dépense

1.3.1 Des écarts entre programmation et exécution réduits

La mission *Outre-mer* présente des écarts entre les crédits prévus par la LFI 2017 et les crédits consommés en 2017 beaucoup plus réduits²⁹ en comparaison de l'année précédente, soit - 2,8 % en AE et - 1,8 % en CP. Cette différence masque des évolutions inverses entre le programme 138 – *Emploi outre-mer* (+ 1,6 % en AE et + 1,4 % en CP) et le programme 123 – *Conditions de vie outre-mer* (- 9,2 % en AE et - 7 % en CP).

Cette variation s'explique par des transferts de crédits substantiels de 90,5 M€ en AE et 82,8 M€ en CP, imputés en diminution du programme 123 – *Conditions de vie outre-mer* (cf. *supra*). Retraitée de ce mouvement, la comparaison entre la LFI et son exécution présente une sur-exécution de - 1,6 % en CP et - 3,1 % en AE sur ce programme.

Ainsi, la consommation par la mission *Outre-mer* d'un excédent de crédits par rapport à la LFI 2017 a été rendue possible en débloquent la quasi-totalité de la réserve (hormis 1,5 M€ en AE/CP en T2) et en recourant d'une part à des apports traditionnels de financement provenant de fonds de concours (30,9 M€ en AE et CP) et, d'autre part à un abondement exceptionnel de crédits en LFR 2107 (33,61 M€ en AE et 15,1 M€ en CP).

Au sein du programme 123 – *Conditions de vie outre-mer*, le financement du PUG et des actions en soutien des territoires touchés par les ouragans *Irma* et *Maria* a nécessité de réduire significativement respectivement la LBU de 21 % en AE (- 52,7 M€) et 14 % en CP (- 32,5 M€)³⁰, les contrats de plan État-région (CPER), les contrats de développement ou de projets et les autres opérations de l'action n° 2 « Aménagement du territoire » de 18,6 % en AE (- 26,8 M€) et de 24,7 % en CP (- 40,4 M€), le fonds exceptionnel d'investissement (FEI) de 26,3 %

²⁸ Ils font l'objet d'une demande de report.

²⁹ L'année 2016 enregistrait des écarts de - 6,4 % en AE et - 7,8 % en CP.

³⁰ Certains projets peu matures ou rencontrant des problèmes d'ordre foncier (LBU) ont permis leur report en 2018.

en CP (-9,2 M€) et enfin l'enveloppe pour l'agence française de développement (AFD) de 18,3 % en AE (-8,3 M€).

S'agissant du programme 138 – *Emploi outre-mer*, les dépenses d'exonérations de charges sociales patronales ont excédé la prévision nécessitant de recourir à l'utilisation de la réserve de précaution au-delà du montant dégelé pour cette sous-action (6,7 M€ prissur d'autres lignes).

1.3.2 Une consommation de crédits en importante hausse

Les crédits consommés de la mission *Outre-mer* ont cru de 6,3 % en AE et 6,8 % en CP pour 2017 comparés à 2016. Cette augmentation interrompt la tendance à la baisse enregistrée en 2016 et en 2015.

La consommation de crédits du programme 138 – *Emploi outre-mer* a progressé de 3 % en AE et 4 % en CP par rapport à 2016. Les prévisions de l'ACOSS actualisées avaient conduit à verser 982,75 M€ de CP en 2016 tandis que ce montant a atteint 1 028,4 M€ soit une augmentation de 45,6 M€ (4,6 %). La hausse de consommation de crédits en 2017 a également porté sur l'action n° 2 « *Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle* » à hauteur de 2,5 % en CP (6,3 M€).

Le programme 123 – *Conditions de vie outre-mer* a connu une importante augmentation de consommation de crédits : 12,5 % en AE (85,9 M€) et 12,1 % en CP (79,1 M€). Le financement du PUG, de l'aide aux collectivités touchées par les ouragans ou de l'augmentation des dotations à la Polynésie française explique cette croissance portée principalement par l'action n° 6 « *Collectivités territoriales* ». Celle-ci a fait un bond de 115,8 M€ en AE (61 %) et 120,1 M€ en CP (65,8 %).

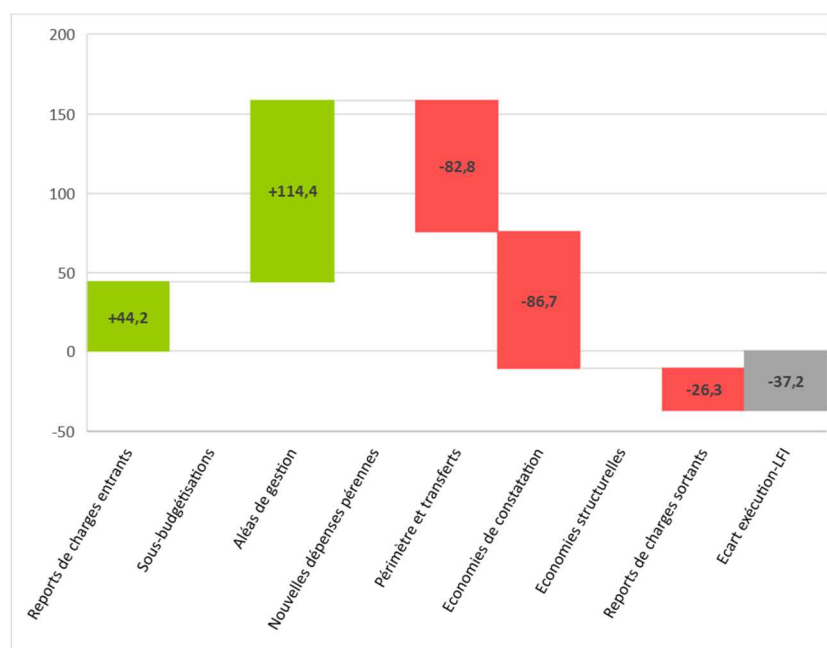
À l'inverse, de fortes baisses peuvent être constatées sur les actions n° 1 « *Logement* » avec une réduction de -38,7 M€ en AE soit -16,7 % et de -17,2 M€ en CP soit -7,9 % en comparaison de 2016 et n° 2 « *Aménagement du territoire* » enregistrant une diminution de -28,5 M€ en AE soit -19,6 % et de -22,3 M€ en CP soit -15,3 % par rapport à 2016. Ainsi, ce sont les politiques du logement social et des contrats locaux d'aménagement qui ont servi de variables d'ajustement.

Les actions n° 8 « *Fonds exceptionnel d'investissement* » et n° 9 « *Appui à l'accès aux financements bancaires* » ont suivi une évolution différenciée entre les AE qui ont augmenté respectivement de 24,5 % (9,7 M€) et 153,5 % (22,6 M€) et les CP qui se sont réduits de -12,7 % (-3,7 M€) pour le premier et de -27,7 % (-5,3 M€) pour le second comparativement à 2016.

Par ailleurs, un effort a été maintenu sur l'action n° 3 « *Continuité territoriale* » dont la consommation de crédits a augmenté de 2,3 M€ en CP

et sur l'action n° 4 « Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports », les dépenses ayant cru de 5,8 M€.

Tableau n° 5 : Les facteurs explicatifs de l'exécution (en M€)



Source : DGOM

1.4 La soutenabilité budgétaire

1.4.1 Les restes à payer de la mission fin 2017

Les restes à payer³¹ de la mission *Outre-mer* s'élèvent à 1 574,9 M€ au 31 décembre 2017 contre 1 582 M€ au 31 décembre 2016, soit une diminution de -0,4 %. Ils sont composés principalement de dettes du programme 123 – *Conditions de vie outre-mer* avec 1 515,5 M€ (contre 1 523 M€ en 2016). Celles du programme 138 – *Emploi outre-mer* se

³¹ Les restes à payer sont la différence entre les engagements juridiques souscrits sur l'exercice et les exercices passés (AE consommées sur exercice n + AE consommées sur exercices antérieurs) et les paiements de l'année en cours (CP consommés) sans considération du service fait. $RESTES\ A\ PAYER = \sum(AE\ engagées\ jusqu'au\ 31/12/N) - \sum(CP\ consommés\ jusqu'au\ 31/12/N)$.

chiffrent à 59,3 M€ (contre 59,2 M€ en 2016) et portent principalement sur l'action n° 2 « Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle » (45,6 M€).

Tableau n° 6 : Évolution des restes à payer de la mission

En M€	Restes à payer au 31/12/2015	Restes à payer au 31/12/2016	Restes à payer au 31/12/2017	Évolution 2017/2016
Programme - 138 <i>Emploi outre-mer</i>	50,0	59,2	59,3	0,2%
Programme - 123 <i>Conditions de vie outre-mer</i>	1 539,4	1 522,7	1 515,5	-0,5%
Total mission <i>Outre-mer</i>	1 589,4	1 581,8	1 574,9	-0,4%

Source : DGOM.

En dépit de la démarche de fiabilisation de la dette de l'État par retrait et finalisation des engagements juridiques les plus anciens, le montant des restes à payer diminue à un rythme lent.

En ce qui concerne le programme 123 – *Conditions de vie outre-mer*, le montant des restes à payer au titre de la LBU est évalué fin 2017 à 761,7 M€, soit une diminution de - 5,4 % par rapport à celui enregistré en 2016 (805 M€). Ce montant, qui représente plus de trois annuités de CP sur cette ligne budgétaire, est considéré par la DGOM comme conforme à la cadence d'avancement constatée pour les opérations financées en matière de logement. Par ailleurs, si la consommation de CP en 2017 a fortement baissé pour la LBU, les restes à payer n'ont pas augmenté mais diminué. Cette situation résulte d'une réfaction des crédits engagés sur certains dispositifs par les responsables de BOP en 2017 suite au réexamen de leur trajectoire en cours d'année. La baisse des engagements a eu pour conséquence de réduire le montant des restes à payer.

Pour l'action n° 2 « *Aménagement du territoire* », le montant des restes à payer est estimé en fin d'exercice 2017 à 286,6 M€ soit une augmentation de 0,7 % par rapport à 2016 (284,6 M€)

Pour les autres dispositifs du programme 123 – *Conditions de vie outre-mer*, les restes à payer au 31 décembre 2017 sont répartis comme suit :

- action n° 3 « Continuité territoriale » : 5,7 M€ ;
- action n° 4 « Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports » : 2,5 M€ ;
- action n° 6 « Collectivités territoriales » : 174 M€ (- 3,1 % par rapport à 2016);
- action n° 7 « Insertion économique et coopération régionale » : 1,1 M€ ;
- action n° 8 « Fonds exceptionnel d'investissement » : 127,3 M€ (+ 14,9 % par rapport à 2016) ;
- action n° 9 « Appui à l'accès aux financements bancaires » : 156,7 M€ (+ 18,1 % par rapport à 2016).

Les restes à payer relatifs à ces deux dernières actions augmentent fortement et découlent de la forte consommation d'AE en 2017 (cf. *supra*). Ils correspondent à cinq fois les CP consommés en moyenne les trois dernières années pour le FEI et neuf fois pour la bonification de prêts accordés par l'agence française du développement (action n° 9). Dans ces conditions, la question de la capacité réelle du ministère des Outre-mer à mettre en place les CP nécessaires dans le futur pourrait se poser. Pour autant, la direction du budget estime que la soutenabilité n'est pas menacée, les échéanciers de paiement s'étalant sur de périodes longues.

En ce qui concerne le programme 138 – *Emploi outre-mer*, le montant des restes à payer s'élève à 59,3 M€ au 31 décembre 2017. Il comprend principalement les opérations d'infrastructures engagées dans le cadre de la montée en puissance du SMA (à hauteur de 18,8 M€) et le décalage d'entrée en formation des stagiaires au titre du passeport *mobilité-formation professionnelle* (20,9 M€).

Tableau n° 7 : Répartition des restes à payer par territoire

En M€	Restes à payer au 31/12/2016	Restes à payer au 31/12/2017	Evolution 2017/2016
Guadeloupe	197,3	181,8	-7,9%
Saint Martin	0,6		-100,0%
Martinique	153,3	153,8	0,3%
Guyane	199,6	214,2	7,3%
Réunion	325,9	306,3	-6,0%
Saint Pierre et Miquelon	3,7	3,7	0,0%
Mayotte	154,9	143,5	-7,4%
Wallis et Futuna	4	3,8	-5,0%
Polynésie française	175,3	161,4	-7,9%
Nouvelle-Calédonie	64	64,7	1,1%
BOP central 123	252,6	293,3	16,1%
BOP central 138	28,67	24,4	-14,9%
BOP SMA (hors T2)	21,6	23,8	10,2%
BOP central pilotage	0,3	0,2	-33,3%
Total mission outre-mer	1 581,80	1 574,90	-0,4%

Source : DGOM.

Compte-tenu du montant, la fiabilité de la comptabilité des AE reste un enjeu important. C'est leur suivi dans le temps qui pose des difficultés car les crédits sont délégués localement à des entités ne disposant pas de *CHORUS*³².

En l'absence de système d'information commun, la vision partagée du suivi financier entre les acteurs est délicate. En cela, le choix du commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) de renoncer à l'utilisation de *SYNERGIE*³³, logiciel utilisé dans le cadre des fonds européens, pour suivre les contrats de plan État-région (CPER) est surprenant. En effet, l'opportunité de mutualiser un projet de 72 M€ n'a pas été saisie alors que le ministère des Outre-mer est membre du comité de pilotage de *SYNERGIE* et participe au financement à hauteur de 1,6 M€. En attendant un nouvel outil de suivi et de pilotage dédié, la DGOM a recours à des tableurs Excel.

³² Certains services ne disposent pas de *CHORUS FORMULAIRE* et alimentent l'application via l'interface *NEMO* qui est déversée ensuite dans *CHORUS*. *NEMO* et *CHORUS FORMULAIRE* n'ayant pas la même architecture, cela participe aux erreurs d'imputation. Si *CHORUS* permet d'évaluer précisément le montant des restes à payer, il n'est pas adapté pour estimer la consommation des AE notamment en ce qui concerne leur retrait ou leur éventuel recyclage.

³³ Les projets au sein de *SYNERGIE* bénéficient par nature de cofinancements publics et ce faisant sont également très souvent des projets CPER. Par ailleurs, *SYNERGIE* est un système d'information partagé par les collectivités territoriales et l'État.

De manière générale, l'échelon central du ministère continue de dialoguer avec les parties prenantes pour identifier les AE non consommées afférentes à des opérations achevées. La DGOM indique qu'un travail d'apurement des opérations anciennes inscrites sur l'action LBU est encore prévu.

Le bilan en termes de gestion des AE reste insuffisamment maîtrisé dans la mesure où le ministère des Outre-mer ne peut actuellement établir de manière fiable d'une part les restes à payer au titre des AE 2017 (chiffage pour chaque BOP des AE nouvelles pour 2017, des CP consommés en 2017 sur AE nouvelles en 2017, des estimations des CP 2018 sur AE nouvelles en 2017, des estimations des CP 2019 sur AE nouvelles en 2017, des estimations des CP au-delà de 2019 sur AE nouvelles en 2017) et, d'autre part les restes à payer liés au titre des AE antérieures à 2017 (chiffage pour chaque BOP des AE antérieures à 2017, des CP consommés en 2017 sur AE antérieures à 2017, des estimations des CP 2018 sur AE antérieures à 2017, des estimations des CP 2019 sur AE antérieures à 2017, des estimations des CP au-delà de 2019 sur AE antérieures à 2017).

1.4.2 La gestion des AENE

Les AE affectées non engagées (AENE) pour l'ensemble de la mission représentent 9,8 M€ en 2017, soit une augmentation de 27,5 % par rapport à 2015 (7 M€). Les AENE ne concernent que le SMA au sein du programme 138 – *Emploi outre-mer*. Leur volume est passé de 6,4 M€ à 8,6 M€ soit une hausse de 34,7 %. S'agissant du programme 123 – *Conditions de vie outre-mer*, il est passé de 1,8 M€ à 1,4 M€, soit une réduction de - 21 %.

Cette hausse s'explique pour le programme 138 – *Emploi outre-mer* par le lancement d'opérations essentiellement à Mayotte et à la Réunion qui n'ont pas pu toutes donner lieu à engagement.

Tableau n° 8 : Évolution des AENE

En M€	2015	2016	2017	Var. 2016/2015
P123 - <i>Conditions de vie outre-mer</i>	1,8	1,3	1,2	-8,4%
P138 - <i>Emploi outre-mer</i>	13,8	6,4	8,6	34,7%
Total mission outre-mer	15,6	7,7	9,8	27,5%

Source : DGOM.

2 LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DEPENSE

2.1 Les emplois et les dépenses de personnel

2.1.1 La maîtrise du schéma d'emploi du SMA

Le plafond d'emplois autorisé du SMA était fixé à 5 505 ETPT pour la gestion 2017, soit une augmentation de 3,7 % en comparaison de 2016. Il se répartit en 1 105 ETPT de cadres civils et militaires et 4 204 ETPT de volontaires.

En exécution pour l'année 2017, les effectifs sont restés en deçà du plafond avec 5 477 ETPT. L'écart de vingt-huit ETPT s'explique par des difficultés de recrutement dans les deux régiments antillais³⁴ mais également de formateurs professionnels dans certaines spécialités.

En 2017, l'objectif à long terme SMA 6000 a été très légèrement dépassé avec 6 010 bénéficiaires. Ce projet qui avait vu le jour en 2009 à l'occasion des États généraux de l'Outre-mer a été progressivement mis en place en augmentant le budget du dispositif de manière significative (en fonctionnement et investissement). L'objectif intermédiaire de 4 000 bénéficiaires avait été atteint en 2011.

Tableau n° 9 : Évolution des effectifs

en ETPT excepté ligne nombre bénéficiaires	2014	2015	2016	2017	PLF 2018
Effectif total du SMA	5 296	5 296	5 301	5 477	5 525
dont volontaires	4 205	4 204	4 206	4 387	4 400
<i>nombre de bénéficiaires</i>	5 666	5 764	5 847	6 010	6 000
dont personnel civil et militaire	1 091	1 092	1 095	1 090	1 125

Source : DGOM.

2.1.2 La masse salariale du SMA

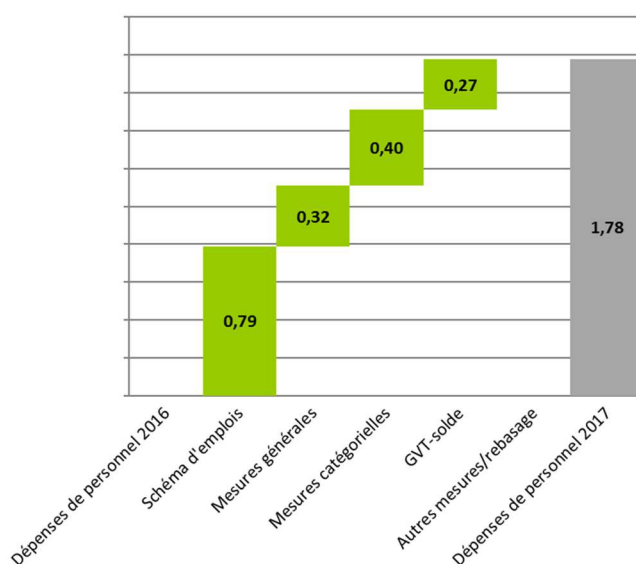
Les dépenses de personnel représentent un total de 146,89 M€ en 2017, soit 7,2 % des CP consommés par la mission.

La masse salariale (hors CAS) s'élève à 100,41 M€ en 2017 soit un accroissement de 1,8 % par rapport à 2016 pour une augmentation de 176 ETPT (+ 3,3 %).

³⁴ La DGOM évoque deux raisons, l'une structurelle, le vieillissement de la population et l'autre conjoncturelle, la concurrence du dispositif de la garantie jeune.

En début d'année 2017, le titre 2 du SMA a fait l'objet d'une mise en réserve à hauteur de 744 863 € (taux de 0,5 %) puis d'un « surgel » en novembre 2017 à hauteur de 719 991 € portant ainsi les crédits disponibles à 147 507 745 € (répartis en 100 846 902 € HCAS et en 46 660 843 € CAS). Dans ce cadre, la consommation des crédits n'a pas excédé la prévision.

Tableau n° 10 : Variation des dépenses de personnel du SMA en M€



Source : DGOM

2.1.3 L'opérateur LADOM

Depuis le 1^{er} janvier 2016, en sa qualité d'établissement public administratif, LADOM se voit appliquer une norme d'évolution des dépenses³⁵. En PLF 2017, le plafond d'emplois de LADOM reprenant la cible 2016 a été stabilisé à 127 ETPT. Or, en 2017, les effectifs ont dépassé ce plafond et atteint 131,9 ETPT, soit une croissance de 6,5 ETPT par rapport à 2016 (cf. *infra*)

³⁵ L'article 9 de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 dispose que le plafond global des autorisations d'emplois de l'État et de ses opérateurs, mentionné aux articles 54 et 55 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015, est stabilisé pour les années 2012 à 2017.

Par ailleurs, l'opérateur a également eu recours à des contrats aidés considérés « hors plafond », ces emplois étant intégralement financés par un tiers par voie de mise à disposition dans le cadre d'une convention spécifiant leur nombre et leur nature. Ainsi, pour l'exercice 2017, 15 ETPT « hors plafond » étaient inscrits au budget initial de l'agence pour une exécution à 10,9 ETPT. Enfin, l'opérateur a employé 5,6 ETPT sous contrats de volontariat du service civique (VSC) qui ne sont comptabilisés ni dans le plafond d'emplois ni « hors plafond ».

2.2 Les dépenses de fonctionnement de l'État

Le montant des dépenses de fonctionnement pour l'ensemble des deux programmes s'élève à 63,7 M€ en AE et 64,5 M€ en CP, soit 3,1 % des AE et 3,2 % des CP consommés par la mission en 2017.

Il concerne principalement l'action n° 2 « Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle » du programme 138 – *Emploi outre-mer*. Il s'agit très majoritairement de dépenses du SMA relatives à l'hébergement, l'entretien, la location, la restauration, les transports, la consommation d'énergie et de fluide, le soutien courant, les achats de matériel, les changements de résidence (51,1 M€ en AE et 51,5 M€ en CP), mais également de la subvention pour charge de service public (SCSP) versée à LADOM (7,6 M€). Pour son financement, le SMA a reçu 25,8 M€ en AE/CP (augmentation de 79 % par rapport à 2016) des fonds sociaux européens (fonds social européen (FSE) et fonds d'initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ)) et 2,7 M€ en AE/CP (chiffre stable comparativement à 2016) des collectivités outre-mer. La consommation de crédits du SMA a cru de 10 % en AE (+ 4,6 M€) et de 11,5 % en CP (53 M€) comparée à 2016 en raison de l'accueil de 196 ETPT volontaires supplémentaires, de la création de nouvelles filières de formation, de la mise en service de nouveaux bâtiments et d'un rattrapage en opérations de maintenance notamment en Guyane.

Par ailleurs, les dépenses relatives à l'action n° 3 « *Pilotage des politiques outre-mer* » ont augmenté de 8,4 % en CP en comparaison à 2016. Cette hausse est due à un report de charges à payer de l'année 2016 à hauteur de 247 282 €. L'exécution 2017 s'est également révélée supérieure à la prévision de la LFI 2017 de 23 % en CP (+ 490 550 €), une partie de cette hausse étant due au report de charges susdit, l'autre à des dépenses exceptionnelles dans le cadre des événements sociaux en Guyane et climatiques dans les Caraïbes.

Les dépenses de fonctionnement du programme 123 – *Conditions de vie outre-mer* ont évolué de 1,6 M€ en AE/CP en 2016 à 2,5 M€ en AE et CP.

Plus généralement, le montant de la consommation de crédits de la mission est stable par rapport à l'exercice 2016 et conforme à la LFI 2017.

Néanmoins, il ressort que, pour le titre 3 du programme 123 – *Conditions de vie outre-mer*, les données issues de *CHORUS* et celles de pilotage restituées par le responsable de programme diffèrent sensiblement pour les montants d'AE et de CP, ce que le ministère explique par des erreurs d'imputation. Ainsi, en 2017, le montant du titre 3 du programme s'élève à 14,1 M€ en AE et à 14 M€ en CP dans *CHORUS* et à 2,5 M€ en AE et CP pour la DGOM.

Un écart entre les valeurs *CHORUS* et celles de la DGOM et pour des montants qui se compensent avec le titre 3 apparaît également sur le titre 6.

À l'avenir, les données *CHORUS* doivent être impérativement fiabilisées, *CHORUS* produisant les seuls états de référence de comptabilité budgétaire de l'État.

Tableau n° 11 : Évolution des dépenses de fonctionnement de la mission *Outre-mer*

	En M€	Exécution 2015	Exécution 2016	LFI 2017*	Exécution 2017	Var. 2017/2016	Var. LFI/Exéc
Programme 138 - <i>Emploi outre-mer</i>	AE	64,28	60,57	41,05	61,17	1%	49%
	CP	69,30	60,23	41,05	61,63	2%	50%
Programme 123 - <i>Conditions de vie outre-mer</i>	AE	0,65	1,59	0,58	2,54	60%	336%
	CP	0,63	1,60	0,58	2,55	59%	337%
Total mission outre-mer	AE	64,93	62,16	41,63	63,71	3%	53%
	CP	69,93	61,83	41,63	64,18	4%	54%

Source : DGOM.

2.3 Les dépenses d'intervention

2.3.1 Une part importante des crédits de la mission

La mission *Outre-mer* est principalement constituée de crédits d'intervention qui représentent 1,84 Md€ en AE et 1,8 Md€ en CP soit 88,9 % des AE exécutées et 88,5 % des CP exécutés de la mission.

Le périmètre des interventions a légèrement évolué en 2017 comparé à 2016. Concernant le programme 138 – *Emploi outre-mer*, le nombre de dispositifs (12) est resté stable.

S'agissant du programme 123 – *Conditions de vie outre-mer*, un dispositif d'intervention a été supprimé : la dotation de rattrapage et d'équipement des communes de Mayotte. Au total, en 2017, on dénombre 19 dispositifs au sein du programme.

Tableau n° 12 : Évolution des crédits de titre 6 de la mission

En M€		Exécution 2015	Exéc. 2016	LFI 2017	Exéc. 2017*	Var 2017/2016	Var LFI/Exéc.
		Programme 123 - <i>Conditions</i>	AE	648,54	683,43	847,60	767,60
	CP	618,79	651,65	786,49	729,86	12,0%	-7,2%
Programme 138 - <i>Emploi</i>	AE	1 136,61	1 030,52	1 069,35	1 069,86	3,8%	0,0%
	CP	1 134,28	1 021,35	1 072,11	1 064,25	4,2%	-0,7%
Total mission outre-mer	AE	1 785,15	1 713,94	1 916,95	1 837,46	7,2%	-4,1%
	CP	1 753,08	1 673,00	1 858,59	1 794,12	7,2%	-3,5%

* Données provisoires, partiellement retraitées des erreurs éventuelles d'imputation

Source : DGOM.

Les crédits d'intervention enregistrent une hausse de consommation de crédits de 7,2 % en AE/CP en 2017 par rapport à 2016. Cette augmentation est plus marquée pour le programme 123 – *Conditions de vie outre-mer* (12,3 % en AE et 12 % en CP) que pour le programme 138 – *Emploi outre-mer* (3,8 % en AE et 4,2 % en CP). Cette évolution s'explique par l'augmentation des dépenses relatives aux exonérations de charges sociales patronales (45 M€ en AE/CP) et par le besoin de financer les aléas 2017 (PUG et ouragans).

2.3.2 Évolution des dépenses par nature

2.3.2.1 Évolution des dépenses de « guichet »

Les dépenses dites de « guichet » représentent 52 % du total des CP consommés pour la mission *Outre-mer* en 2017 et présentent une forte rigidité. En effet, elles correspondent à des droits ouverts à des demandeurs remplissant des conditions fixées dont l'opérateur et les services de l'État ne disposent pas de moyens de les refuser.

Tableau n° 13 : Évolution des dépenses de « guichet » de la mission

En M€	Type de dépenses	Exécution 2015	Exécution 2016	LFI 2017	Exécution 2017*	Var 2017/2016	Var LFI/Exéc.
		Programme 123 - <i>Conditions de vie outre-mer</i>	Fonds de continuité territoriale	AE 35,8	29,6	33,0	29,6
		CP 32,5	29,7	33,0	29,6	-0,2%	-10,4%
Programme 138 - <i>Emploi outre-mer</i>	Compensation des exonérations	AE 1 090,6	982,8	1 021,7	1 028,4	4,6%	0,7%
		CP 1 090,6	982,8	1 021,7	1 028,4	4,6%	0,7%
Total mission Outre-mer		AE 1 126,5	1 012,4	1 054,7	1 058,0	4,5%	0,3%
		CP 1 123,1	1 012,4	1 054,7	1 058,0	4,5%	0,3%

* Données provisoires, partiellement retraitées des erreurs éventuelles d'imputation

Source : DGOM.

Les dépenses d'exonération de charges sociales patronales ont augmenté de 4,6 % en AE et CP en 2017 par rapport à 2016. Ce poste

représentant 51 % des dépenses en CP entraîne l'augmentation globale des dépenses de la mission. Il ressort qu'après l'année 2016 qui avait connu une baisse significative de plus de 100 M€ suite à la mise en œuvre d'une réforme³⁶, le coût du dispositif est reparti à la hausse en 2017.

Le report de la comptabilité de la réforme du régime des indépendants s'est traduit par une dette de 24,9 M€ envers l'ACOSS au 31 janvier 2017. Celle-ci ne tient pas compte du traitement de masse des anomalies (écarts de déclaration inférieurs à cinq €) qui fait peser un risque financier évalué à 44 M€ pour 2018.

2.3.2.2 Évolution des dépenses discrétionnaires et réglementées

Les dépenses discrétionnaires et réglementées représentent 36 % du total des CP exécutés en 2017 pour la mission *Outre-mer*.

Pour le programme 123 – *Conditions de vie outre-mer*, certaines dépenses ont fortement diminué : la LBU a subi une réduction de - 38,7 M€ en AE, soit - 16,7 % et de - 17,2 M€ en CP soit - 7,9 % comparativement à 2016 et les contrats État-région, de développement ou de projets ainsi que les opérations de l'action n° 2 « Aménagement du territoire » ont enregistré une baisse de - 28,6 M€ en AE, soit - 19,6 % et de - 22,4 M€ en CP soit - 15,4 % par rapport à 2017.

Ce sont également le FEI et la bonification de prêts accordés à l'AFD qui ont supporté une perte de CP respectivement de - 3,7 M€ (- 12,7 %) et de - 5,3 M€ (- 27,7 %) comparativement à 2016. Une nuance doit être apportée concernant la bonification de prêts accordés à l'AFD dans la mesure où 2016 constituait un pic de dépenses suite à l'intégration de deux trimestres dus en 2015 mais non versés cette année-là.

Ces baisses significatives ont permis de mettre en place des dotations pour le PUG et les besoins urgents suite aux ouragans *Irma* et *Maria* qui ont conduit à une consommation exceptionnelle de crédits de 101,7 M€ en AE et CP.

³⁶ La LFSS 2016 avait recentré les exonérations de charge prioritairement sur les bas salaires en abaissant les seuils tout en conservant les mêmes cibles, c'est-à-dire les très petites entreprises (moins de onze salariés) et les entreprises des secteurs suivants : la recherche et le développement, les technologies de l'information et de la communication, le tourisme y compris les activités s'y rapportant, l'environnement, l'agronomie, les énergies renouvelables. En parallèle, la loi de finances pour 2016 avait porté à 9 % en 2016 - de la masse salariale éligible - le CICE pour ces entreprises.

S'agissant des dotations réglementées, leur consommation a augmenté de 4,7 % en AE et 7,5 % en CP par rapport à 2016. Cette évolution s'explique par la hausse des dotations de la Polynésie française de 11,7 M€ en CP.

Pour le programme 138 – *Emploi outre-mer*, les deux principales composantes correspondant à des dépenses discrétionnaires : le *passport mobilité-formation professionnelle* qui représente 60 % en AE et 65 % en CP des dépenses discrétionnaires du programme et l'aide à l'insertion et l'emploi dans les COM sont stables comparées à 2016. La baisse constatée entre 2017 et 2016 (- 6,8 % en CP) est due à la mesure « abaissement du coût du fret qui a diminué de - 3,5 M€.

Tableau n° 14 : Évolution des dépenses discrétionnaires et réglementées

en M€		Type de dépenses	Exécution 2015	Exécution 2016	LFI 2017	Exécution 2017*	Var 2017/2016	Var LFI/Exec.	
Programme 123 - Conditions de vie outre-mer	Dépenses discrétionnaires	AE	425,0	462,7	517,8	539,3	16,6%	4,2%	
		CP	414,2	438,8	477,1	504,6	15,0%	5,8%	
	Dotations réglementées	AE	187,7	191,1	297,4	200,1	-4,7%	-32,7%	
		CP	172,1	183,2	277,0	197,0	7,5%	-28,9%	
	Total		AE	612,7	653,8	815,2	739,4	13,1%	-9,3%
		CP	586,3	622,0	754,1	701,6	12,8%	-7,0%	
Programme 138 - Emploi outre-mer	Dépenses discrétionnaires	AE	46,0	47,8	47,6	41,3	-13,5%	-13,3%	
		CP	43,6	38,6	50,4	36,0	-6,8%	-28,6%	
	Total		AE	658,7	701,6	862,8	780,7	11,3%	-9,5%
Total mission Outre-mer		CP	629,9	660,6	804,5	737,6	11,7%	-8,3%	

* Données provisoires, partiellement retraitées des erreurs éventuelles d'imputation

Source : DGOM.

Les dépenses discrétionnaires ou réglementées de la mission *Outre-mer* n'ont pas fait l'objet de réforme en 2016.

2.3.3 Le recours à dix fonds

Les différentes actions du programme 123 - *Conditions de vie outre-mer* mobilisent plusieurs fonds selon la répartition suivante :

- le fonds régional d'aménagement foncier urbain (FRAFU) rattaché à l'action n°1 « Logement ». Créé par l'article 31 de la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, le FRAFU coordonne les interventions financières de l'État, des collectivités territoriales et de l'Union européenne, en vue d'assurer la constitution de réserves foncières et la réalisation des équipements nécessaires à l'aménagement d'espaces

déjà urbanisés ou qui ont vocation à l'être en vertu des documents d'urbanisme applicables³⁷ ;

- le fonds mahorais de développement économique, social et culturel rattaché à l'action n° 2 « Aménagement du territoire ». Créé par l'article 10 du décret n° 2010-1487 du 7 décembre 2010 relatif au département de Mayotte, ce fonds était destiné à accompagner de manière transitoire et en lien avec la montée en puissance des prestations sociales le processus de rattrapage économique et social de Mayotte. Du fait de l'extinction progressive de ce dispositif transitoire, plus aucune AE n'est mobilisée depuis 2015, contrairement aux CP consacrés aux mandatements des opérations engagées lors des exercices antérieurs ;

- le fonds de continuité territoriale rattaché à l'action n° 3 « Continuité territoriale ». L'article 31 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des Outre-mer (LODEOM) a regroupé en un fonds unique, la dotation de continuité territoriale, créée par la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer (devenue « aide à la continuité territoriale ») et le passeport mobilité, créé en 2002. Ainsi, le fonds de continuité territoriale finance des aides à la continuité territoriale, des aides destinées aux étudiants de l'enseignement supérieur et aux élèves du second cycle de l'enseignement secondaire et des aides liées à la formation professionnelle en mobilité. Seule la prise en charge du transport est financée sur le programme 123 - *Conditions de vie outre-mer* les autres dépenses liées à la formation professionnelle sont imputées sur le programme 138 – *Emploi outre-mer* ;

- le fonds d'échanges éducatifs, culturels et sportifs (FEBECS) rattaché également à l'action n° 3 « Continuité territoriale ». Créé par l'article 40 de la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, le FEBECS est destiné à promouvoir les échanges des jeunes de moins de trente ans, résidant dans un département d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy ou Saint-Martin, vers la métropole ou vers les pays situés dans leur environnement régional, dans le cadre d'une association, de manifestations ou d'échanges éducatifs, culturels et sportifs ;

- le fonds d'aide aux échanges artistiques et culturels pour l'outre-mer (FEAC) rattaché à l'action n° 4 « Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports ». Créé par le protocole d'accord interministériel en 1999, le FEAC favorise les échanges et la circulation des œuvres et des artistes, et de fait

³⁷ Le fonds régional participe également au financement des études préalables à la réalisation de ces opérations.

leur visibilité. Ce fonds est doté à parité par le ministère chargé de l'outre-mer et par le ministère chargé de la culture. Les décisions sont prises en commission sur avis des directions des affaires culturelles, des directions centrales spécialisées (musique, théâtre, danse, musées notamment) et du ministère des outre-mer ;

- le fonds de secours outre-mer rattaché à l'action n° 6 « Collectivités territoriales ». Le ministère des Outre-mer dispose d'un fonds de secours alimenté par les crédits du programme 123 – *Conditions de vie outre-mer* et mobilisé pour faire face aux nombreux aléas de forte intensité. Au moyen du fonds de secours, l'État finance une aide d'urgence, destinée à subvenir rapidement aux besoins de première nécessité, et prend en charge, après la catastrophe naturelle, l'indemnisation partielle des biens immobiliers des particuliers non assurés, des dégâts causés aux exploitations agricoles et aux infrastructures et équipements publics des collectivités territoriales ;

- le fonds intercommunal de péréquation en Polynésie française rattaché également à l'action n° 6 « Collectivités territoriales ». La contribution de l'État a été décidée par la loi n° 94-99 du 5 janvier 1994 et l'ordonnance n° 2000-17 du 13 janvier 2000. Le principe en a été repris dans la loi organique sur la Polynésie française (article 9 de la loi n° 2004-193 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) ;

- les fonds de coopération régionale rattachés à l'action n° 7 « Insertion économique et coopération régionale ». L'article 43 de la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer a créé quatre fonds de coopération régionale (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion) auxquels est venu s'ajouter le fonds de coopération régionale de Mayotte, créé par la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001. Ce fonds contribue au financement de projets facilitant l'insertion des territoires concernés dans leur région géographique ;

- le fonds exceptionnel d'investissement (FEI) rattaché à l'action n° 8 « Fonds exceptionnel d'investissement ». Adossé au plan de relance de l'économie française, le fonds exceptionnel d'investissement a été créé par l'article 31 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des Outre-mer (LODEOM). Ce fonds permet au ministère des Outre-mer de contribuer directement au financement d'investissements structurants réalisés par des personnes publiques dans les collectivités d'Outre-mer. Le FEI a, par ailleurs, constitué le support budgétaire du plan de rattrapage outre-mer initié en 2013 ;

- le fonds vert rattaché à l'action n° 9 « Appui à l'accès aux financements bancaires ». Un équivalent "fonds vert" dont la gestion est

assurée par l'agence française pour le développement. Il a été créé en PLF 2017. Il est mobilisé par les collectivités au moyen de prêts à taux zéro rehaussé d'un montant unitaire qui ne peut dépasser 12 M€ par projet environnemental (climat, biodiversité, énergie, adaptation aux effets climatiques...), bonifiés aux conditions actuelles de marché et dans la limite de 200 points de base.

Seul le FRAFU est effectivement un fonds qui relève des dispositions du code de l'urbanisme.

Le décret n° 2002-666 du 29 avril 2002 relatif aux fonds régionaux d'aménagement foncier et urbain dans les départements outre-mer précise que pour l'accomplissement de leur mission, les fonds régionaux d'aménagement foncier et urbain disposent notamment des ressources suivantes :

- des subventions allouées par l'État, le conseil général et le conseil régional ;
- des participations de l'Union européenne ;
- des subventions des communes et de leurs groupements ;
- des éventuels remboursements de subventions ;
- des produits financiers de la gestion de trésorerie des fonds.

Tableau n° 15 : Présentation du solde de chaque fonds fin 2017

en €		LFI		Exécution provisoire		Solde	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 1 - Logement	fonds régional d'aménagement foncier urbain	25,75	23,07	13,60	16,09	12,15	6,98
Action 2 - Aménagement du territoire	fonds mahorais de développement économique, social et culturel		6,31		1,46		4,86
Action 3 - Continuité territoriale	fonds de continuité territoriale	33,00	33,00	29,56	29,58	3,44	3,42
	fonds d'échanges éducatifs, culturels et sportifs	0,54	0,54	0,95	0,93	-0,41	-0,39
Action 4 - Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports	fonds d'aide aux échanges artistiques et culturels pour l'outre-mer	0,30	0,30	0,30	0,30	0,00	0,00
Action 6 - Collectivités territoriales	fonds intercommunal de péréquation en Polynésie française	7,26	7,26	6,74	6,74	0,52	0,52
	fonds de secours outre-mer	10,00	10,00	15,70	15,09	-5,70	-5,09
Action 7 - Insertion économique et coopération régionale	fonds de coopération régionale	0,87	0,87	0,50	0,62	0,37	0,25
Action 8 - Fonds exceptionnel d'investissement	fonds exceptionnel d'investissement	40,00	34,77	49,33	25,61	-9,33	9,16
Action 9 - Appui à l'accès aux financements bancaires	l'équivalent "fonds vert"	13,50		8,02		5,48	

Source : DGOM.

2.4 Les dépenses d'investissement

Les dépenses d'investissement de l'exercice sont portées uniquement par le SMA soutenu par le programme 138 – *Emploi outre-mer*. Elles représentent 0,9 % (19,1 M€ dont 8,61 M€ d'ÆNE) en AE et 1,2 % (24,2 M€) en CP de crédits consommés en 2017 par la mission.

2.4.1 La fin des opérations d'infrastructure en faveur de la montée en puissance du SMA

En LFI 2017, 16,55 M€ en AE et 17,09 M€ en CP étaient inscrits pour les dépenses d'investissement sur le programme 138 – *Emploi outre-mer*. Le programme 123 – *Conditions de vie outre-mer* ne comprend pas de dépenses de titre 5.

En 2017, les dépenses d'infrastructure se sont élevées à 15,1 M€ en AE et 20,3 M€ en CP. Il s'agit d'opérations de construction ou de réhabilitation de bâtiments accompagnant le projet d'augmentation des capacités du SMA à 6 000 bénéficiaires.

À ces dépenses d'infrastructures s'ajoutent les dépenses d'équipement à hauteur de 3,8 M€ en AE et 3,8 M€ en CP qui financent notamment le déploiement du logiciel de suivi des volontaires SMA, l'achat de 70 véhicules, des équipements divers pour les pôles formations des régiments.

Enfin, alors qu'aucun investissement n'était prévu en PLF 2017, l'action n° 3 du programme 138 – *Emploi outre-mer* a consommé 60 732 € en AE et 38 608 € en CP. Le ministère indique que ces dépenses ont concerné l'achat par le bureau du cabinet de trois véhicules dont deux véhicules électriques comme le préconise la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) notamment son article 37 qui promeut le développement de véhicules dits « propres » des flottes publiques.

En comparaison avec l'exercice 2016, l'ensemble des crédits d'investissement consommés a diminué de - 24,6 % en AE et augmenté de 6,4 % en CP. Ainsi, les restes à payer au 31 décembre 2017 s'élevaient à 14,4 M€ (23,1 M€ en 2016).

Tableau n° 16 : Évolution des dépenses d'investissement de la mission *Outre-mer*

	En M€	Exécution 2015	Exécution 2016	LFI 2017*	Exécution 2017	Exé. 2017/2016
Dépenses SMA	AE	22,22	25,09	16,55	18,93	-24,6%
	CP	25,50	22,66	17,09	24,07	6,2%
Dépenses action n°3	AE				0,06	
	CP				0,04	
P123 "Conditions de vie outre-mer" **	AE				0,09	
	CP				0,09	
Total mission outre-mer	AE	22,22	25,09	16,55	19,08	-24,0%
	CP	25,50	22,66	17,09	24,19	6,8%

* hors fonds de concours

** Inscription à tort de 455 165 € en AE et 610 530 € en CP sur l'action 2 du P 123 en crédits de titre 5 (erreur d'imputation/Chorus)

Source : DGOM.

2.4.2 Les écarts entre l'exécution et la prévision

Il n'y a pas eu de changements majeurs dans l'ensemble des opérations d'investissement programmées en 2017. Les seules modifications ont porté sur la réhabilitation de logements à Saint-Jean-du Maroni (Guyane) avancée en 2017 et sur le report de deux réhabilitations : celle des bâtiments de formation professionnelle à Combani (Mayotte) en 2019 et celle de la zone des ateliers de maintenance de Saint-Pierre (Réunion) en 2018.

Une fois intégrés les reports de crédits d'AE affectées non engagées (6,39 M€) de 2016 et les fonds de concours et attributions de produits, la dotation ouverte pour 2017 en matière d'investissement a atteint un montant global de 27,5 M€ en AE et 24,1 M€ en CP. La consommation de crédits s'est montée à 18,99 M€ en AE (hors AENE reportées sur 2018 à hauteur de 8,6 M€) et 24,1 M€. Les taux de consommation constatés se montent à 100 % en AE et 99,9 % comparativement aux CP disponibles.

Tableau n° 17 : Évolution des écarts entre exécution et prévision pour le SMA

En M€	2015		2016		2017	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Prévisions*	36,83	25,27	33,46	25,04	27,54	24,10
Réduction cible fin de gestion				-2,00		
Exécution	22,22	25,50	25,09	22,66	18,93	24,07
Ecart	14,61	-0,23	8,37	2,39	8,61	0,03
% consommation	60%	101%	75%	90%	69%	100%
Report AENE	13,81	0,00	6,39	0,00	8,6	0,00
Exécution consolidée	36,03	25,50	31,48	22,66	27,54	24,07
%(consommation avec reports)	98%	101%	94,1%	98,3%	100,0%	99,9%

* prévisions en matière de fonds de concours et d'attributions de produits, telles qu'inscrites au DRICE

Source : DGOM.

Le montant des AENE s'élève à 8,6 M€ en 2017 et enregistre une hausse de 35 % en comparaison avec 2016. Elles sont destinées aux projets suivants :

- la réhabilitation d'un bâtiment destiné à la formation de 95 stagiaires à Mayotte ;
- la création d'un poste de commandement en Martinique ;
- la construction d'un centre d'instruction pour 110 stagiaires à la Réunion ;
- la réhabilitation de logements vétustes du RSMA de Mayotte ;
- la réfection de logements pour les familles des cadres à Saint-Laurent-du-Maroni (Guyane) ;
- la rénovation de la zone des ateliers de maintenance du régiment de la Réunion.

2.5 Le financement de l'opérateur

L'agence de l'Outre-mer pour la mobilité (LADOM) est le seul opérateur de la mission *Outre-mer*. Elle assure une première mission consistant à favoriser l'insertion professionnelle des jeunes ultramarins et une seconde mission de gestion des dispositifs d'aide à la continuité territoriale (relevant du programme 123 – *Conditions de vie outre-mer*). En 2017, l'agence a consacré 24,8 M€ d'AE et de CP aux mesures de continuité territoriale et 24,5 M€ en AE et 23,1 M€ en CP au profit de la formation professionnelle (hors transport).

Les relations entre la tutelle et l'opérateur sont régies par trois instruments : une convention triennale de gestion entre l'opérateur et la DGOM pour la période 2017-2019, signée le 4 décembre 2016, un contrat d'objectifs et de performance 2016-2018 (COP) signé le 4 janvier 2017 et une lettre de mission annuelle fixant les objectifs à atteindre au directeur général de LADOM.

Par arrêté du 25 septembre 2017, un commissaire du gouvernement, chargé de s'assurer de la conformité de la politique générale de l'établissement aux missions fixées par la loi, a été nommé et siège au conseil d'administration de LADOM avec une voix consultative. Cette disposition contribue à renforcer le contrôle sur l'agence. En revanche, en 2017, si trois réunions ont été organisées entre l'opérateur et les tutelles (DGOM/Direction du budget), le bilan annuel du COP n'était pas disponible³⁸.

³⁸ Le COP 2016-2018 fixe quatre objectifs principaux. Le premier consiste à assurer une mobilisation optimale des dispositifs mis en œuvre par l'agence pour contribuer

S'agissant de la comptabilité publique, sa mise en place s'est avérée délicate face à des difficultés multiples. D'une part, le déploiement du nouveau logiciel et les signatures de conventions avec les collectivités territoriales permettant de sécuriser les interventions de LADOM pour leur compte ont pris du retard. Ainsi, le processus de paiement d'allocations aux bénéficiaires de la formation professionnelle n'a été pleinement opérationnel qu'à la fin du mois de mars 2017, tandis que les procédures pour les autres postes de dépense ont été organisées progressivement tout au long de l'année. D'autre part, la DGOM indique que la contrainte du respect des normes de la comptabilité publique, en particulier sur les modalités de justification de la dépense a constitué un obstacle difficile à franchir au vu de la très forte activité de production de LADOM procédant notamment à l'achat de près de 40 000 billets d'avion ou à la gestion de quelque 4 000 parcours de formation professionnelle, par an.

Dans ces conditions, le ministère relève que si l'opérateur ne répond pas encore pleinement aux exigences des règles budgétaire et comptable publiques, il s'inscrit dans un trajectoire positive en poursuivant la mise en conformité de son organisation et de ses processus, tout en veillant à assurer la continuité de son activité. Il ressort néanmoins que deux ans après la parution du décret n° 2015-1925 du 30 décembre 2015 portant statut de l'établissement public administratif dénommé LADOM et malgré une année 2016 consacrée à la préparation du passage à la comptabilité publique, celle-ci n'est pas totalement opérante.

S'agissant de la mise en œuvre de l'adaptation de l'organisation territoriale de LADOM dans l'hexagone (jalon déterminé par la tutelle pour l'année 2017), en 2016, l'agence avait conduit les travaux préalables à la définition d'une organisation territoriale cible conforme au nouveau découpage des régions. Un comité, composé de personnels en poste dans les unités métropolitaines, s'était réuni à plusieurs reprises pour envisager les évolutions à apporter. La constitution de six grandes régions a été retenue et validée par le conseil d'administration de LADOM le 13 décembre 2016. Ce nouveau découpage a été mis en place à compter du 1^{er} avril 2017. Son effectivité a été progressive tout au long de l'année 2017 pour donner le temps aux agents et aux directeurs territoriaux concernés de mettre en place et d'intégrer les changements organisationnels induits.

efficacement à l'insertion professionnelle des résidents des territoires ultramarins. Le deuxième vise à garantir une démarche de service professionnalisée pour accompagner les publics éligibles à ses dispositifs. Le troisième aspire à améliorer les processus de suivi, de pilotage et d'évaluation de l'agence pour renforcer sa performance opérationnelle. Enfin, le quatrième concerne la sécurisation et la fluidification des relations partenariales de l'agence, notamment avec les collectivités ultramarines.

S'agissant du renouvellement du marché de transport aérien (jalón déterminé par la tutelle pour l'année 2017), le 1^{er} janvier 2016, LADOM a été rattachée au marché de transport géré par le ministère de l'intérieur, dont le terme était fixé au 15 décembre 2017. Ainsi, l'agence a conduit, en 2017, les travaux préparatoires à la passation d'un marché en propre, au regard des spécificités de ses missions et interventions. L'appel d'offres a été publié le 19 mai 2017 et le marché a été notifié à la société Amex le 17 octobre 2017. Il s'agit d'un marché de prestations de services d'agence de voyage et autres services au profit des bénéficiaires des dispositifs, de ses personnels et de ses administrateurs, pour une durée de deux ans, renouvelable deux fois pour une durée d'un an, soit quatre ans maximum. Le montant estimé des prestations est de 20 M€ paran.

2.5.1 La subvention pour charge de service public

Au cours de l'exercice 2017, le ministère des Outre-mer a mis à disposition de LADOM 57 M€ d'AE et 55,58 M€ de CP pur les deux programmes soit une baisse de 14 % en AE et une stagnation des crédits en CP par rapport à 2016, toutes choses égales par ailleurs. En effet, contrairement aux années 2015 et 2016, aucune subvention d'équilibre n'a été attribuée à l'agence.

L'ensemble de ces crédits se décompose en crédits de fonctionnement ou d'investissement à hauteur de 7,63 M€ en AE/CP et en crédits d'intervention pour un montant de 49,37 M€ en AE et 47,95 M€ en CP.

Tableau n° 18 : Crédits de financement en CP de LADOM

En M€	Exécution 2015	Exécution 2016	LFI 2017	Exécution 2017	Évolution 2017/2016
Subvention pour charges de service public	7,72	7,37	7,80	7,25	-1,6%
Dotation d'investissement			0,55	0,38	
Subvention d'équilibre (titre 3)	9,00	4,00			
Crédits de transferts exécutés (titre 6)	48,88	47,60	60,46	47,95	0,7%
Total dotations du budget de l'Etat	65,60	58,97	68,81	55,58	-5,8%

Source : DGOM.

2.5.1.1 La mise en réserve et la régulation infra-annuelle

La subvention pour charges de service public s'est vu appliquer en 2017 un taux de mise en réserve pondéré de la manière suivante :

- 0,5 % sur la part affectée aux charges de personnel ;
- 8 % sur la part affectée aux autres charges.

Ainsi, la mise en réserve a été de 249 359 € sur la subvention pour charges de service public au titre de 2017.

S'agissant des crédits d'intervention, le ministère leur a appliqué la réserve gouvernementale de 8 % sur le dispositif de formation professionnelle en mobilité et sur les dispositifs du fonds de continuité territoriale.

Si les crédits mis en réserve ont bien été rétablis dans le cadre du schéma de fin de gestion, ce rétablissement a été réalisé au profit de l'action n° 1 « Soutien aux entreprises » du programme 138 – *Emploi outre-mer*.

En effet, la lettre plafond rectificative du 21 juillet 2017, bien qu'exonérant le ministère des Outre-mer d'une annulation de crédits, a imposé l'autofinancement des annonces du plan d'urgence Guyane (PUG) notamment par une modération de la dépense sur le programme 138 – *Emploi outre-mer* dont une refaction de 0,3 M€ de la SCSP affectée à LADOM.

De plus, la dotation d'investissement³⁹ a été ajustée au montant effectif des prévisions communiquées par l'agence, à savoir 378 335 € au lieu des 550 000 € initialement prévus.

Ainsi, deux retraits d'engagement pour un montant total de 471 665 €, soit 0,02 % en AE et 0,03 % en CP du budget total de la mission, ont été effectués.

2.5.1.2 Les dettes et les créances de l'établissement

Les dettes comprennent trois composantes, les dettes « fournisseurs », arrêtées à 35,5 M€, les dettes correspondant à des opérations pour compte de tiers relatives aux dispositifs d'aide à la continuité territoriale et au passeport mobilité études, arrêtées à 9,4 M€ et les autres dettes fournisseurs pour 11,5 M€. Par ailleurs, LADOM détient une créance de 18,5 M€ à l'encontre de l'agence des services et de paiement.

Ainsi, au total, le montant des restes à payer en fin d'année 2017 s'établit à 37,96 M€, contre 14 M€ en 2016.

³⁹ Cf. article 2 c) relatif au versement des crédits d'investissement de la convention de gestion du 4 janvier 2017.

L'avance de trésorerie de 10 M€ octroyée par l'agence France trésor (AFT) en 2016 a été remboursée en 2017, alors qu'une seconde avance de 2 M€ a été contractée en 2017 et restituée la même année.

Par ailleurs, l'ensemble des créances à recouvrer antérieures à 2017 enregistrées au 31 décembre 2017 s'élèvent à 28,5 M€, les débiteurs étant principalement les collectivités, l'Union européenne et le ministère. La DGOM indique qu'il existe un risque d'irrecouvrabilité.

Dans ces conditions, la question de l'apurement des dettes et des créances irrécouvrables de l'agence reste posée. À ce titre, LADOM apparaît encore dans une situation financière critique.

2.5.1.3 La vente de l'immeuble rue de Brissac

La vente de l'ancien siège de LADOM envisagée depuis 2016 a pu se réaliser en septembre 2017. L'immeuble rue de Brissac a été acheté par *Air Paris*, qui était le locataire du bien, au prix de 11,7 M€. Le versement de ces fonds ont permis de rembourser les avances de trésorerie précitées auprès de l'AFT.

2.5.2 Les effectifs de LADOM

Le plafond d'emplois de l'opérateur en 2017 a été maintenu à 127 ETPT. Celui-ci a été excédé, les effectifs atteignant 131,9 ETPT. En 2017, l'agence comptait au total 148,4 ETP dont 10,9 ETP « hors plafond » (tous contrats aidés).

La DGOM avance deux motifs pour expliquer ce dépassement. Tout d'abord le besoin temporaire d'emplois liés à la campagne « passeport mobilité étudiant » en 2017 qui nécessitait de traiter environ 12 000 dossiers sur une période de quatre mois a été identifié suite aux difficultés tirées du retour d'expérience de la campagne 2016. Ainsi, l'équivalent de 3,7 ETPT de catégorie C ont été recrutés en CDD.

Puis, l'agence a été amenée à procéder à la régularisation administrative qu'elle estimait nécessaire de cinq personnels accueillis en tant que volontaires du service civique (hors plafond) sur la base d'une rémunération complémentaire à l'indemnité de base (situation qui s'est révélée irrégulière). Dans ce cadre, les cinq intéressés ont été placés en CDD pour la durée demeurant à accomplir. Compte-tenu des durées restantes à couvrir, cela a représenté 2,5 ETPT de catégorie B ou C.

Pour l'exercice 2017, la masse salariale s'élève à 8,8 M€ (soit une hausse de 4 % par rapport à 2016). Le surcoût de financement lié aux

recrutements des 6 ETPT supplémentaires s'élève à 229 275,42 €, charges comprises. Il a été financé par les ressources propres de l'établissement.

Tableau n° 19 : Évolution du plafond d'emplois de LADOM et de son exécution

en ETPT excepté ligne "nombre de bénéficiaires"	2014	2015	2016	2017	PLF 2018
Effectif total du SMA	5 296	5 296	5 301	5477	5525
dont volontaires	4 205	4 204	4 206	4387	4400
<i>nombre de bénéficiaires</i>	5 666	5 764	5 847	6010	6000
dont personnel civil et militaire	1 091	1 092	1 095	1090	1125

Source : DGOM.

2.6 Les dépenses fiscales

Le montant des dépenses fiscales rattachées aux actions de la mission est supérieur aux crédits budgétaires de la mission *Outre-mer*. Il est estimé en PLF 2018 à 4 142 M€ pour l'année 2017, ce qui correspond à 25 % de l'ensemble des crédits budgétaires pour l'Outre-mer inscrits dans le document de politique transversale pour 2017.

2.6.1 Des dépenses fiscales rattachées à la mission, toujours manquantes

Le nombre de dispositifs en 2017 est resté quasiment stable : le programme 123 – *Conditions de vie outre-mer* compte vingt dispositifs de dépenses fiscales tandis que le programme 138 – *Emploi outre-mer* en compte cinq⁴⁰. Néanmoins, de nombreux dispositifs ont évolué en 2017 de la manière suivante :

- la prolongation des réductions d'impôt en faveur des résidents outre-mer au titre de la souscription de parts de fonds d'investissement de proximité (FIPOM) investis dans des sociétés qui exercent leurs activités dans les départements et collectivités outre-mer et l'ouverture de la souscription aux contribuables métropolitains (articles 199 undecies A-B-C et terdecies-0A du CGI)⁴¹ ;

⁴⁰ La dépense fiscale « imputation sur le revenu global, sur agrément, des déficits industriels et commerciaux non professionnels provenant de la location d'un hôtel, d'une résidence de tourisme ou d'un village de vacances classé, situé dans les départements d'outre-mer, et ayant fait l'objet de travaux de rénovation ou de réhabilitation » dont la dernière incidence budgétaire était en 2015 a été supprimée.

⁴¹ Cf. 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.

- l'extension du crédit d'impôt investissement productif à toutes les entreprises outre-mer, quel que soit leur secteur d'activité (article 244 quater W du CGI)³⁸;

- la suppression de la notion d'investissement initial dans les dispositions des mesures d'aide fiscale à l'investissement outre-mer (articles 217 undecies et 199 undécies du CGI)³⁸ ;

- le gel de la dégressivité des abattements dans les zones franches d'activités (ZFA) pour la période 2016-2018 (article 44 quaterdecies du CGI)³⁸ ;

- le gel du taux des abattements aux bases servant de calcul de la cotisation foncière du dispositif ZFA au niveau 2016 jusqu'en 2020 (articles 1586 novies, 1388 quinquies et 1466 F du CGI)³⁸ ;

- l'intégration du secteur du bâtiment et travaux publics au sein du périmètre des secteurs exposés dans les ZFA, bénéficiant de l'abattement à taux majoré applicable aux bénéficiaires (article 44 quaterdecies du CGI)³⁸ ;

- l'augmentation du plafond et du taux de crédit d'impôt pour les travaux de rénovation ou de réhabilitation des logements sociaux outre-mer situés dans les quartiers du nouveau plan national de renouvellement urbain (article 244 quater X du code général des impôts (CGI))³⁸ ;

- l'éligibilité à une réduction d'impôt reconduite pour les travaux de réhabilitation des logements dans le DOM achevés depuis plus de 20 ans (article 199 undecies A du CGI)³⁸;

- la simplification de la procédure pour la réduction d'impôt dans le secteur du logement social outre-mer (article 199 undecies C du CGI)³⁸ ;

- l'exclusion des forêts en Guyane de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties en l'absence de travaux d'évaluation des propriétés domaniales (article 1395 H du CGI)³⁸ ;

- la modification des conditions de revenus pour bénéficier des dispositifs d'exonération et de plafonnement de taxe foncière sur les propriétés bâties et de taxe d'habitation sur la résidence principale à Mayotte (article 1417 du CGI)⁴² ;

- l'abattement sur la taxe foncière applicable pour les impositions établies au titre des cinq années suivant celle de l'achèvement des travaux en Outre-mer au plus tard le 31 décembre 2021 (article 1388 ter du CGI)³⁹ ;

Les modifications substantielles des dispositifs de dépenses fiscales dans le cadre de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation

⁴² Cf. loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique n'ont pas fait l'objet d'estimation de leur coût. Leur inventaire pêle-mêle ne permet pas d'identifier clairement la stratégie suivie. Plus généralement, l'absence de conférences fiscales en 2017 avec le ministère de l'action et des comptes publics n'a pas dynamisé la réflexion interne de l'administration sur ce type de dépenses.

Par ailleurs, la totalité des dépenses fiscales à rattacher à la mission Outre-mer n'est pas recensée. À ce titre, la direction de la législation fiscale (DLF) précise que six mesures devraient être ajoutées dans le PLF 2019. Par ailleurs, elle n'a pas retenu les quatre dispositifs suivants au motif qu'ils n'avaient pas d'impact sur le budget général de l'État :

- le régime des droits de mise à la consommation du rhum « traditionnel » produit dans les DOM (articles 363, 403, 269 A, 270 de l'annexe II du CGI) ;

- l'exonération de TFPNB lorsque la valeur locative possédée dans la commune n'excède pas 30 % de la valeur locative d'un hectare de terre de la meilleure catégorie existant dans la commune (article 330 annexe II du CGI) ;

- la contribution réduite à l'audiovisuel public dans les DOM (article 1605-III du CGI) ;

- les pensions versées dans certaines COM : abattement de 40 % de leur montant brut de l'impôt sur le revenu (article 83 A du CGI).

Comme évoqué dans la NEB 2016, les objectifs assignés à chaque dépense fiscale demeurent très imprécis⁴³, ce qui fait obstacle à la conduite d'une évaluation efficace. Il semblerait qu'au-delà des trois principales dépenses fiscales à savoir la réduction de taux de TVA, l'exclusion du champ d'application de la TICPE et la réduction du barème de l'impôt sur le revenu, deux axes d'effort apparaissent : l'un en matière de logement, l'autre en termes d'investissement productif. Or, aucune stratégie d'ensemble n'apparaît transposée dans les objectifs présentés.

2.6.2 Une tendance à la hausse

Entre 2015 et 2016, les dépenses fiscales ont augmenté de 3,5 %. Cette dynamique générale est entraînée par la croissance de 5,5 % à 7,7 %

⁴³ 23 des 25 dépenses fiscales⁴³ ont un même objectif formulé de manière très large, « aider certains espaces géographiques ». Les deux autres dispositifs ont pour objectif le « développement et amélioration de l'offre outre-mer ».

des trois dépenses fiscales les plus fortes⁴⁴ qui représentent à elles seules 69 % du total des dépenses fiscales de la mission. Face à ces augmentations spontanées, une révision des dispositifs serait nécessaire pour maîtriser cette catégorie de dépense.

Par ailleurs, sur cette période, l'ensemble des dispositifs relatifs au logement soit environ 440 M€ de dépenses varie peu tandis que ceux consacrés à l'investissement productif enregistrent une légère baisse de 437 M€ à 419 M€ (- 4 %).

Tableau n° 20 : Évolution des dépenses fiscales par dispositifs en M€

Dispositif	Base légale	Impôt concerné	chiffage définitif 2014	chiffage définitif 2015	chiffage actualisé 2016	variation	chiffage 2017
Taux de TVA minoré	Art. 296 du code général des impôts (CGI)	TVA	1330	1300	1400	7,7%	1450
Exclusion du champ d'application de la TICPE	Art. 267 du code des douanes	TICPE	750	940	996	6,0%	1055
Réduction du barème de l'impôt sur le revenu	Art. 197-I-3 du CGI	IR	372	384	405	5,5%	405
Défiscalisation des investissements productifs	Art. 199 <i>undecies</i> B du CGI	IR	313	297	282	-5,1%	304
Défiscalisation dans le logement social	Art. 199 <i>undecies</i> C du CGI	IR	284	202	225	11,4%	205
Défiscalisation des investissements en matière de logement	Art. 199 <i>undecies</i> A et 199 <i>undecies</i> D du CGI	IR	222	180	138	-23,3%	110
Défiscalisation des investissements productifs	Art. 217 <i>undecies</i> et 217 <i>duodecies</i> du CGI	IS	170	140	97	-30,7%	60
Taux de 2,1% applicable aux ventes de terrain à bâtir et logements neufs à usage locatif	Art. 296 ter-c du CGI	TVA	40	30	30	0,0%	30
Dispositif "Scellier outre-mer"	Art. XI de l'article 199 <i>septuies</i> du CGI	IR	19	19	23	21,1%	22
Dispositif "Scellier intermédiaire outre-mer"	Art. XI de l'article 199 <i>septuies</i> du CGI	IR	11	10	11	10,0%	11
Abattement pour les entreprises en l'absence d'une délibération contraire d'une commune/EPCI	1466 F, 1586 nonies IV du CGI	CVAE	23	23	25	8,7%	20
Abattement sur la base nette imposable	1466 du CGI	CFE	14	16	13	-18,8%	14
Crédit d'impôt pour les investissements productifs	Art. 244 <i>quater</i> W du CGI	IR et IS	-	-	40		85
Crédit d'impôt pour les investissements dans le logement social	Art. 244 <i>quater</i> X du CGI	IS	-	-	8		27
Autres dépenses fiscales rattachées au programme			27	23	23	0,0%	23
Total			3 575	3 564	3 716	4,3%	3 821
Programme 138							
Exonération de certains produits et matières premières ainsi que des produits pétroliers	Art. 295 du CGI	TVA	180	158	154	-14,6%	154
Régime particulier. Déductibilité de la taxe afférente à certains produits	Art. 295 A du CGI	TVA	100	100	100	0,0%	100
Abattement sur les bénéfices des entreprises	Art. 44 <i>quaterdecies</i>	IR et IS	88	87	77	0,0%	67
Autres dépenses fiscales rattachées au programme			€	€	€		€
Total			368	345	331		321
Total mission			3 943	3 909	4 047	3,5%	4 142
dépenses fiscales en faveur du logement							
dépenses fiscales en faveur de l'investissement productif							

⁴⁴ Il s'agit de la réduction des taux de TVA de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion, de l'exclusion de la taxe intérieure de consommation applicable aux carburants dans les DOM et de la réduction de la cotisation résultant du barème pour les contribuables des DOM.

Source : DGOM, RAP 2017 et PAP 2018.

2.6.3 Une fiabilité perfectible

Le chiffrage du coût de ces mesures est réalisé par les services de la direction générale des finances publiques (DGFIP).

Les estimations des dépenses fiscales figurant dans les PAP comportent une marge d'incertitude dès lors que le chiffrage prévisionnel est effectué avant de connaître les mesures définitives de « défiscalisation » du PLF. En outre, ces estimations ne peuvent pas anticiper les comportements fiscaux des contribuables.

Selon les annexes budgétaires (PAP et RAP), le niveau de fiabilité relative au coût des dépenses fiscales dépend de la disponibilité des données nécessaires à la reconstitution de l'impôt qui serait dû en l'absence des dépenses fiscales considérées. Cette fiabilité est cotée selon une échelle : très bonne, bonne, ordre de grandeur, non chiffrable.

Concernant la mission *Outre-mer*, en 2017, sept dispositifs ont une méthode d'évaluation dont la fiabilité est l'ordre de grandeur, ce qui représente un montant de 418 M€ (soit 10 % des dépenses fiscales rattachées à la mission)⁴⁵.

Le chiffrage définitif⁴⁶ des dépenses fiscales en 2015 présente un très faible écart (1 %) avec la prévision initiale⁴⁷. Ils sont respectivement de 1,7 % (58 M€) pour le programme 123 – *Conditions de vie outre-mer* et de – 5 % (- 18 M€) pour le programme 138 – *Emploi outre-mer*. Pour autant, il s'agit d'un résultat global où les différences entre dépenses fiscales se compensent. À titre d'exemples, le décalage entre la prévision initiale et le chiffrage définitif de la deuxième dépense fiscale plus importante en montant, l'exclusion du champ d'application de la TICPE, est de 13,5 % (112 M€) ou encore cet écart atteint - 28,9 % (- 82 M€) pour la réduction d'impôt au titre des investissements effectués dans le secteur du logement social.

2.6.4 Trois évaluations réalisées en 2017

Trois évaluations ont été achevées en 2017 et répondaient aux obligations découlant des dispositions du règlement général d'exemption par catégorie (RGEC) qui impose aux États membres de l'Union

⁴⁵ Source : PAP 2018.

⁴⁶ Source : RAP 2016.

⁴⁷ Source : RAP 2015.

européenne d'effectuer une évaluation portant sur les effets des régimes d'aides dont le budget excède 150 M€ en moyenne paran.

Dans ce cadre, les autorités françaises étaient tenues de transmettre à la commission européenne en 2017 :

- une évaluation du régime d'aide fiscale à l'investissement productif outre-mer avant le 31 décembre 2017, en vertu de la décision C(2015)1342 de la Commission du 2 mars 2015. Le rapport d'évaluation effectué par le cabinet *Louis Legrand et associés* a été rendu en décembre 2017 ;

- une évaluation du régime d'aide fiscale à l'investissement dans le logement social outre-mer avant le 31 décembre 2017, en vertu de la décision C(2014) 9316 de la Commission du 10 décembre 2014. Le rapport effectué par le consortium regroupant trois cabinets, *Quadrant conseil, le Lab'urba* et *VEV consulting*, a été rendu en décembre 2017 ;

- une évaluation du régime d'aide fiscale au rhum « traditionnel » produit en Guadeloupe, en Guyane française, en Martinique et à la Réunion avant le 31 juillet 2017, en vertu de la décision n° 189/2014/UE du Conseil du 20 février 2014. Le rapport d'évaluation effectué par le cabinet *Oxera* a été finalisé en juillet 2017 ;

S'agissant de l'aide fiscale à l'investissement productif, le champ de l'évaluation avait retenu deux mesures :

- la « défiscalisation » (Article 199 undecies A du CGI ; Article 199 undecies B du CGI ; Article 217 undecies du CGI) ;
- le « crédit d'impôt » (Article 244 quater W du CGI).

Les résultats de l'évaluation relèvent qu'entre 2011 et 2014, 56 593 projets d'investissement défiscalisés ont été réalisés dans les territoires d'outre-mer relevant du champ de l'évaluation soit 4,4 Md€ investis. Les dépenses fiscales sont estimées à 724 M€.

Le rapport considère que le dispositif est efficace à soutenir la compétitivité des entreprises et à accompagner la modernisation des équipements et du bâti professionnel mais aussi que cette aide fiscale facilite l'accès aux financements bancaires. En revanche, il relève, d'une part que la complexité du régime d'aide rend la mise en œuvre difficile et longue, d'autre part que le ciblage insuffisant des mesures limite l'efficacité des dispositifs. Enfin, la DGOM constate également que les résultats de cette évaluation sont fondés sur des données (liasses fiscales) dont la fiabilité n'est pas assurée.

S'agissant de l'aide fiscale à l'investissement dans le logement social, l'évaluation porte sur la réduction d'impôt sur le revenu à destination des particuliers (article 199 undecies C du CGI), la déduction des résultats imposables des entreprises (article 217 undecies du CGI) et le crédit d'impôt à destination des organismes d'habitations à loyer modéré (article 244 quater X du CGI).

Le rapport indique que les dépenses fiscales peuvent être estimées à 2 Md€ sur la période 2009-2016, dont une partie estimée entre 6 % et 10 % a été captée par l'intermédiation des cabinets de défiscalisation. Elles ont soutenu près de 1 000 opérations⁴⁸ et 36 000 logements (deux tiers relèvent de l'article 199 undecies C (investisseurs particuliers)) et permis de mobiliser plus de 1.7 Md€ d'investissement. Selon les territoires, ce soutien s'est traduit par une programmation en hausse (Réunion, Guyane, Mayotte) ou un maintien de la programmation existante (sur les autres territoires).

Pour autant, les cabinets constatent également que les investisseurs ne connaissent pas bien ces aides fiscales qui leur sont proposées par des intermédiaires et que, s'ils sont suffisamment informés de l'existence des dispositifs, les acteurs du logement social ne maîtrisent pas tous leur mise en œuvre. Par ailleurs, les logements retenus n'ont pas toujours répondu aux besoins de la population locale en termes qualitatif et quantitatif.

S'agissant de la réduction du taux d'accises du rhum, le rapport confirme la pertinence et l'efficacité de la mesure en constatant en particulier l'absence d'effet d'aubaine au profit de la grande distribution ou d'effets de distorsion sur le marché des spiritueux dans son ensemble. Les conclusions soulignent que la disparition de l'aide entraînerait une perte de parts de marché, qui passeraient de 81 % à 54 % et ferait baisser le chiffre d'affaires des distilleries des DROM de - 17 M€. Cependant, les résultats concluent également à une surcompensation des surcoûts supportés par la filière. Le conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) est chargé de réaliser une étude pour fiabiliser le chiffrage de cette compensation excessive.

En définitive, le ministère précise que les mesures seront maintenues et les discussions pour leur renouvellement seront engagées, en temps utile, avec les services de la commission européenne. Pour autant, il ressort que les analyses ont peu porté sur la notion d'efficacité. À ce stade, la DGOM rappelle qu'aucune autre évaluation ne s'impose aux autorités françaises d'ici 2020 au titre de la réglementation européenne. Par ailleurs, si une évaluation de l'octroi de mer a été lancée en 2017, il est regrettable que son

⁴⁸ Les organismes de logements sociaux ont fortement mobilisé l'aide fiscale pour financer leurs opérations de construction (beaucoup moins pour les opérations de réhabilitation).

cadre n'inclut pas les dépenses fiscales relatives à la réduction de taux de TVA et à l'exclusion du champ d'application de la TICPE.

Toutefois, la DGOM précise qu'au regard des constats des évaluations menées, des ajustements seront effectués afin d'adapter les dispositifs à l'évolution du contexte et de l'environnement justifiant leur mise en place.

Il devrait en être ainsi pour le dispositif relatif au soutien de la filière rhum traditionnel qui tiendra compte de la volonté de simplification de la gestion du contingent éligible.

En ce qui concerne la politique de logement social, l'aide fiscale sous la forme du crédit d'impôt dans les DOM sera fortement mobilisée pour assurer la programmation sur la période 2017-2020.

Plus généralement, le ministère s'en remet aux assises des Outre-mer pour faire progresser la réflexion sur l'ensemble des dispositifs d'aides fiscales et en particulier les dépenses fiscales relatives aux zones franches d'activités (ZFA)⁴⁹.

⁴⁹ Deux études ont été menées pour évaluer le dispositif des ZFA. Ainsi, il apparaissait que :

- celui-ci était resté peu connu du tissu entrepreneurial local : seulement 19 % des entreprises éligibles en ont bénéficié, celles disposant d'une assistance en termes de conseil ou de cabinets d'expertise comptable.
- Il générerait des effets significatifs pour relativement peu d'entreprises, principalement les PME ayant à la fois une taille suffisante, une compétence fiscale et une stratégie de développement affirmée. Il a ainsi permis aux entreprises déjà bénéficiaires de dégager des marges de manœuvre par l'amélioration de leur trésorerie ou la capacité à financer des investissements. Il était néanmoins difficile d'isoler la contribution propre de ce dispositif à la compétitivité des entreprises ultramarines, car elles mobilisent d'autres aides à l'investissement et à l'emploi (défiscalisation, exonération de charges sociales).
- Il n'a pas favorisé l'émergence d'une réelle politique de formation professionnelle au sein de ces entreprises.

Dans ce cadre, le scénario privilégié par la DGOM était celui d'un maintien assorti d'une refonte. Le dispositif viserait prioritairement à compenser les handicaps des petites entreprises qui jusqu'ici ne sont pas éligibles au bouquet d'aides fiscales ou ne sont pas en mesure d'y accéder aisément. Il s'agirait de favoriser plutôt le maintien et le développement de l'activité des petites entreprises ultramarines implantées ou créées localement (effectif de 20 salariés au plus) par une fiscalité professionnelle attractive. Ainsi, les abattements de la fiscalité professionnelle seraient conservés mais leurs modalités (plafonds, dégressivité, secteurs éligibles, articulation avec la fiscalité locale) revues selon l'objectif indiqué. Parallèlement, un important effort de promotion du dispositif ZFA, notamment sur son application à toutes les entreprises, mais également sur ses contreparties de formation professionnelle, serait à faire.

Comme en 2017, la Cour relève à la fois la présentation incomplète qui est faite des dépenses fiscales outre-mer, l'imprécision des objectifs qui leur sont associés et leur hausse quasi-régulière au fil du temps.

La Cour constate toujours des faiblesses en ce qui concerne la fiabilité des chiffrages des dépenses fiscales et le paradoxe qui consiste à suivre des indicateurs pour les deux programmes budgétaires de la mission et à n'en suivre aucun pour des dépenses fiscales dont le montant est double.

Trois évaluations ont été menées en 2017 sous la contrainte de la réglementation européenne sans que la question de l'efficience ne soit abordée. Il s'agit maintenant d'en tirer les conséquences ainsi que de celle conduite sur les zones franches d'activités en 2016 pour faire évoluer les dispositifs.

Pour autant, la démarche d'évaluation reste incomplète. Une programmation sur le long terme de l'évaluation de chaque dépense fiscale en les répartissant par groupes homogènes devrait être établie selon les priorités à définir par le ministère et avec l'appui tant de la direction de la législation fiscale que de la direction du budget.

3 LA QUALITE DE LA GESTION

3.1 La conformité aux principes et règles du droit budgétaire

La Cour n'observe pas d'irrégularité pour l'exercice 2017.

3.2 La démarche de performance

3.2.1 La pertinence des indicateurs

3.2.1.1 Une définition des indicateurs perfectible

S'agissant du programme 138 – *Emploi outre-mer*, un premier objectif « Encourager la création et la sauvegarde d'emplois durables dans le secteur marchand » qui couvre une partie importante de la mission (64 % des CP consommés) est mesuré par l'indicateur « Impact des exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale sur l'évolution des effectifs salariés dans les DOM ». Celui-ci fait l'objet d'une étude détaillée *infra*.

Un second objectif « Lutter contre l'exclusion du marché du travail des publics les plus éloignés de l'emploi par des actions de formation professionnelle adaptées » est fixé. Les deux acteurs concourant à cet objectif sont respectivement le SMA et LADOM. Chacun d'eux a un indicateur spécifique : « Taux d'insertion des volontaires du SMA en fin de contrat » pour le SMA et « Taux d'insertion professionnelle des jeunes ayant bénéficié d'une mesure de formation professionnelle en mobilité, 6 mois après la sortie de la mesure ». Au demeurant, l'indicateur identifié pour LADOM ne tient pas compte du caractère « publics éloignés de l'emploi » rattaché à l'objectif. Au surplus, la politique menée est davantage centrée sur l'emploi des jeunes. Cette inflexion nécessiterait de modifier l'objectif et l'indicateur.

La définition d'un indicateur commun pourrait être utile afin d'arbitrer l'allocation des ressources en faveur d'un dispositif ou plutôt que de l'autre tout en tenant compte des limites d'une telle comparaison. À ce titre la DGOM rappelle que le SMA vise un public majoritairement déscolarisé, par conséquent l'indicateur d'insertion du SMA prend également en compte les volontaires qui se réinscrivent dans un parcours de formation, qui peut être en mobilité avec LADOM. Par ailleurs, les prestations du SMA sont internalisées tandis que celles de LADOM sont externalisées, ce qui a un impact sur les coûts.

S'agissant du programme 123 – *Conditions de vie outre-mer*, deux objectifs avec deux indicateurs associés sont définis. « Mieux répondre au besoin de logement social » est mesuré par l'indicateur « Fluidité du parc de logements sociaux » et « Accompagner les collectivités d'outre-mer dans leur action en faveur de l'aménagement et du développement durable » est évalué par l'indicateur « Montant de l'investissement généré par euro de subvention du programme 123 ».

Si ce dernier aspire à évaluer un effet de levier, il ne dit rien ni sur la structure des cofinancements des investissements qui restent souvent publics (financement de l'UE dans le cadre des fonds européens structurels et d'investissement) ni sur leur efficacité. Par ailleurs, le choix de valoriser l'effet de levier se fait au détriment d'une politique qui viserait à concentrer les efforts⁵⁰.

La politique de logement pourrait être plus lisible si elle indiquait le nombre de logements construits ou réhabilités chaque année⁵¹. Cette démarche serait cohérente avec l'article 3 de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique fixe pour objectif la construction de 150 000 logements dans les outre-mer au cours des dix années suivant la promulgation de la présente loi. Dans ce cadre, la DGOM précise que cet objectif est décliné territorialement, en tenant compte des besoins de réhabilitation.

Il ressort également qu'une partie des activités de LADOM n'est pas couverte par un indicateur (les actions 3, 4, 9 et 6 partiellement) suite à la politique de réduction des indicateurs lancée en 2015⁵².

Enfin, hormis, le « Montant de l'investissement généré par euro de subvention du programme 123 », aucun des six autres indicateurs ne porte sur l'efficacité. Ils représentent tous une mesure « du point de vue du citoyen ». Un meilleur équilibre entre les trois familles d'indicateurs, efficacité socio-économique (point de vue du citoyen), qualité de service

⁵⁰ C'est le risque de dispersion des aides relevé dans le rapport d'information du Sénat sur le FEI du 5 octobre 2016.

⁵¹ Les données sont disponibles puisque la DGOM indique procéder à un « suivi pluriannuel avec un tableau de bord des logements financés et mis en chantier et livrés ».

⁵² Lors de la rédaction du PAP 2015, deux modifications supplémentaires ont été effectuées pour le programme 123 – *Conditions de vie outre-mer* avec notamment les suppressions d'une part de l'indicateur « Coût moyen des passeports-mobilité » et d'autre part du sous-indicateur relatif aux bonifications de prêts accordés par l'agence française du développement (AFD).

(point de vue de l'utilisateur), efficacité de la gestion (point de vue du contribuable), serait une piste de progrès à étudier.

3.2.1.2 La stabilité des indicateurs

La maquette de la mission n'a pas été modifiée. Elle conserve ses quatre objectifs, les cinq indicateurs et leurs différents sous-indicateurs associés.

En ce qui concerne le sous-indicateur « Taux d'insertion des volontaires du SMA en fin de contrat », une évolution du périmètre de calcul a été effectuée dans le cadre du PAP 2018. Les populations amérindiennes originaires des communes de l'intérieur de la Guyane ayant suivi avec succès leur formation sont dorénavant comptabilisées systématiquement comme insérées.

L'intitulé du sous-indicateur « *Ratio du nombre de demandeurs de logements sociaux (hors demande de mutations internes) en fin d'année N rapporté au nombre de relogements de demandeurs au cours de l'année N (hors mutations internes) en outre-mer* » a été opportunément changé en « *Nombre de demandeurs en attente d'un logement pour un logement attribué* » afin de le rendre plus compréhensible. Le même effort pourrait être fait en ce qui concerne le sous-indicateur « *taux de mobilité du parc* » qui deviendrait « *Nombre de logements neufs ou réhabilités pour un logement attribué* ».

Par ailleurs, depuis 2014, les ministères travaillent à créer chacun en ce qui le concerne un indicateur synthétique de mission. Il s'agit également d'intégrer les dispositions de la loi n° 2015-411 du 13 avril 2015 visant à la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse dans la définition des politiques publiques. La DGOM indique que cet indicateur pourrait porter sur le produit intérieur brut par habitant (PIB) ou l'indice de développement humain (IDH) en outre-mer et que sa démarche est cohérente avec l'adoption de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique dite loi EROM. En effet cette dernière prévoit la création d'un indicateur pour mesurer les avancées des stratégies de convergence.

3.2.2 La faible utilité du dispositif de performance

Les résultats obtenus au travers des indicateurs ne sont pas pris en compte dans les hypothèses de budgétisation (cf. *supra*). Ces informations ne sont pas exploitées pour ajuster l'allocation des ressources au moment

de l'élaboration du budget. Elles sont uniquement utilisées pour affiner les cibles d'une année à l'autre ou pour la programmation triennale⁵³.

Les cibles fixées pour l'année 2017 ont été reconduites dans une logique d'amélioration puisque les résultats de 2016 montraient que certaines valeurs n'avaient pas été atteintes. Tel est le cas du « Taux de sorties anticipées du dispositif sans insertion professionnelle » relatif au SMA qui était évalué à 12,8 % pour un objectif de 11 %.

S'agissant de la performance du programme 138 – *Emploi outre-mer*, les résultats donnés par l'indicateur relatif à « l'impact des exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale sur l'évolution des effectifs salariés dans les DOM » et ses deux sous-indicateurs en 2015 et 2016 devraient inviter le ministère à s'interroger sur l'efficacité du dispositif (cf. *infra*).⁵⁴

S'agissant de la gestion infra-annuelle, les aléas dus aux ouragans d'une part et aux mouvements sociaux en Guyane d'autre part ont nécessité des réajustements budgétaires entre BOP pour couvrir des dépenses imprévues (12,12 M€ pour la Collectivité de Saint-Martin et 92,5 M€ pour la Guyane). À travers un dialogue de gestion entre RBOP et RPROG, les consommations de crédits ont été suivies et adaptées aux circonstances. Pour autant, les objectifs ciblés pour les indicateurs des programmes, eux n'ont pas été modifiés en cohérence.

Or, avec une baisse de 14 % des crédits sur la LBU par rapport à la prévision et de 25 % pour les contrats locaux, il semblerait peu probable que les résultats atteignent les cibles fixées en 2017.

3.2.3 Les résultats obtenus

Le tableau ci-après dresse les résultats en 2015, 2016 et 2017 pour les indicateurs de la mission.

⁵³ La DGOM indique que les données de performances de l'année précédente ne sont pas fiabilisées au moment de l'élaboration du budget.

⁵⁴ Le ministère des Outre-mer indique que l'indicateur présente néanmoins des limites au regard d'autres paramètres d'ordre conjoncturel ou contextuel.

Tableau n° 22 : Résultats des indicateurs de la mission

Objectif	Indicateur		Cibles			Résultats		
	N°	Intitulé	2015	2016	2017	2015	2016	2017*
Programme 138 "Emploi outre-mer"								
Encourager la création et la sauvegarde d'emplois durables dans le secteur marchand	138-1.1	138-1.1 Impact des exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale sur l'évolution des effectifs salariés dans les DOM						
		ss-indicateur 1 : comparaison secteurs aidés OM avec emploi général OM	0,6	0,6	0,6	-0,6	-0,3	-0,5
		ss-indicateur 2 : comparaison secteurs aidés OM avec secteur analogue en métropole	3	3	3	1,4	2,3	0,5
Lutter contre l'exclusion du marché du travail des publics les plus éloignés de l'emploi par des actions de formation professionnelle adaptées	138-2.1	138-2.1 Taux d'insertion des volontaires du SMA en fin de contrat						
		ss-indicateur 2.1.1 : Taux d'insertion des volontaires stagiaires du SMA en fin de contrat (en %)	76	77	78	76,3	77	77
		ss-indicateur 2.1.2 : Taux de sortie anticipée du dispositif sans insertion professionnelle (en %)	<11,5	11	<=11	14,5	12,8	11,3
		138.2.2 - Taux d'insertion professionnelle des jeunes ayant bénéficié d'une mesure de formation professionnelle en mobilité 6 mois après la sortie de la mesure (en %)	55	56	57	56,2	62,3	64,8
Programme 123 "Conditions de vie outre-mer"								
Mieux répondre au besoin de logement social	123-1.1	123-1.1 Fluidité du parc de logements sociaux						
		ss-indicateur 1.1.1 : Nombre de demandeurs en attente d'un logement pour un logement attribué	9	8	7	5,8	4,8	4,9
		ss-indicateur 1.1.2 : Taux de mobilité dans le parc social (en %)	8	8,5	9	8,7	11,3	8,3
Accompagner les collectivités d'outre-mer dans leur action en faveur de l'aménagement et du développement durable	123-2.1	123-2.1 Montant de l'investissement généré par un euro de subvention du programme 123						
		Subventions d'investissement en euros	2,1	2,1	2,1	2,4	2,1	2

Source : DGOM.

Programme 138 - Objectif 1 - Impact des exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale sur l'évolution des effectifs salariés dans les DOM

Les résultats relatifs à l'indicateur « Écart entre le taux de croissance de l'emploi salarié dans les entreprises d'outre-mer exonérées de cotisations sociales au titre d'une année et le taux de croissance de l'emploi salarié outre-mer au titre de la même année » sont négatifs en 2015 et 2016 et la cible (0,6) n'est pas atteinte.

Par ailleurs, l'objectif fixé à trois en 2015 et 2016 concernant l'indicateur « Écart entre le taux de croissance de l'emploi salarié dans les entreprises d'outre-mer exonérées de cotisations sociales au titre d'une année et le taux de croissance de l'emploi salarié dans les entreprises analogues de métropole » n'est pas rempli⁵⁵.

Programme 138 - Objectif 2 - Lutte contre l'exclusion du marché du travail des publics les plus éloignés de l'emploi par des actions de formation professionnelle adaptées

La cible fixée pour le taux de sorties anticipées du dispositif SMA (indicateur 1382.1.2) n'est atteinte ni en 2015, ni en 2016. Ce taux devrait néanmoins s'améliorer en 2017.

S'agissant du programme 123 – *Conditions de vie outre-mer*, le résultat obtenu pour le sous-indicateur n° 1 « Nombre de demandeurs en attente d'un logement pour un logement attribué » est de 4,9. Si cette valeur est inférieure à la cible, elle traduit néanmoins une tension encore forte sur le logement dans les outre-mer.

Analyse de l'indicateur 138-1.1 « Impact des exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale sur l'évolution des effectifs salariés dans les DOM »

Tout d'abord, l'objectif défini par l'administration, « Encourager la création et la sauvegarde d'emplois durables dans le secteur marchand », peut apparaître en léger décalage avec la stratégie énoncée du ministère dans le PAP 2017. En effet, le but poursuivi par les exonérations patronales de sécurité sociale est la compétitivité des entreprises (conquête ou maintien de parts de marché) et non le soutien à l'emploi. Pour autant, l'indicateur retenu, qui s'attache à l'impact, couvre de manière cohérente l'objectif fixé.

⁵⁵ L'indicateur montre néanmoins une meilleure performance pour les entreprises ultramarines exonérées par rapport à celles analogues de métropole.

Puis, le choix a été fait de recourir à deux sous-indicateurs pour décliner cet indicateur général :

- « *Écart entre le taux de croissance de l'emploi salarié dans les entreprises d'outre-mer exonérées de cotisations sociales au titre d'une année et le taux de croissance de l'emploi salarié outre-mer au titre de la même année* » ;
- « *Écart entre le taux de croissance de l'emploi salarié dans les entreprises d'outre-mer exonérées de cotisations sociales au titre d'une année et le taux de croissance de l'emploi salarié dans les entreprises analogues de métropole* ».

La plus-value du second sous-indicateur qui compare des entreprises outre-mer et en métropole alors que le périmètre de l'indicateur est celui des DOM peut paraître contestable. En revanche, un indicateur d'efficience ou de qualité semblerait pertinent puisque d'une part les coûts sont considérables (en 1 028,4 M€ en 2017) et d'autre part les emplois doivent être « durables ». Au surplus, si la révision du dispositif d'exonération des cotisations sociales patronales à la fois en 2014 et en 2016 résultait de la volonté d'en accroître sa maîtrise et son efficience⁵⁶, la mise en place d'un indicateur d'efficience se justifierait pleinement.

S'agissant du premier sous-indicateur, il présente l'avantage de mesurer les effets d'une politique publique mais comporte également un biais : le résultat évalué au titre du taux de croissance dans les entreprises d'outre-mer exonérées de cotisations sociales peut s'expliquer par de multiples causes (ces entreprises peuvent, par exemple, bénéficier d'autres régimes favorables comme des exonérations fiscales ou des subventions d'investissement). Ainsi, l'exonération de cotisations sociales ne représente qu'une caractéristique parmi d'autres pouvant justifier l'impact mesuré *in fine* et donc la relation directe de cause à effet reste discutable.

La valeur de la cible de ce sous-indicateur (0,6) ne repose sur aucune explication en appui d'une stratégie chiffrée bien qu'en 2014 et en 2016, l'administration ait revu sa politique. La cible est reconduite d'année en année à l'occasion des conférences de performance en lien avec les services de la direction du budget et au regard des années antérieures.

Les données alimentant le sous-indicateur sont fournies par l'ACOSS sans appréciation sur la fiabilité du système de collecte

⁵⁶ La loi de finances pour 2014 et la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2016 ont abaissé les niveaux de salaires concernés par les exonérations afin de recentrer l'application de celles-ci sur les bas et moyens salaires. Ces modifications ont tenu compte de la mise en œuvre du CICE tandis que le périmètre du dispositif à savoir les petites et moyennes entreprises du secteur productif a été maintenu.

d'information⁵⁷. Or, la qualité des chiffres produits est un enjeu majeur s'ils constituent le fondement sur lequel les choix stratégiques doivent s'appuyer. Des recoupements avec les données de l'union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC) pourraient être effectués pour fiabiliser les données passées et ce faisant une évolution tendancielle.

En ce qui concerne les résultats, ils ont été systématiquement négatifs depuis 2013, ce qui signifie que le taux de croissance de l'emploi salarié dans les entreprises exonérées de cotisations sociales au titre d'une année était régulièrement inférieur au taux de croissance global de l'emploi outre-mer, alors que la cible envisageait l'inverse. Cette tendance interroge *ipso facto* le bien-fondé de la politique menée et notamment des effets produits par les deux réformes du dispositif en 2014 et 2016.

Dans ces conditions, cette politique publique devrait faire l'objet d'une évaluation. La DGOM rappelle que les résultats doivent être considérés avec prudence. Ainsi, l'écart défavorable aux entreprises exonérées s'est réduit entre 2015 et 2016. Par ailleurs, les exonérations bénéficient à des entreprises et secteurs d'activité confrontés par nature à des difficultés économiques, ce qui justifie le maintien du soutien apporté par le ministère des Outre-mer. Le ministère relève également que les entreprises et les activités exonérées demeurent créatrices d'emplois et que la suppression du dispositif d'exonérations pourrait conduire à réduire cette dynamique de création voire s'avérer destructrice d'emplois. À titre d'exemple, le taux de croissance de l'emploi au sein du périmètre exonéré a cru de 2,1 % entre 2015 et 2016. Pour autant ces constats ne pourraient être objectivés qu'à travers une évaluation rigoureuse d'ensemble⁵⁸

⁵⁷ Il s'agirait de déterminer par exemple si un référentiel et des processus conformes au référentiel sont mis en œuvre, si les données sont traçables ou quel est le degré de maturité des systèmes d'information.

⁵⁸ À ce stade, l'annexe n° 5 du PLFSS 2018 indique que le dispositif a été jugé peu efficace par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales de juin 2011 (fiche n° NS28 6-1-1), notant globalement les difficultés de calibrage du dispositif et la complexité du régime d'exonérations spécifiques.

Elle souligne également que la mission IGAS-IGF de revue de dépenses sur les exonérations et exemptions de charges sociales spécifiques de juin 2015 a considéré que la démonstration de l'efficacité et de l'efficience du dispositif n'était pas faite et a donc invité, d'une part, à poursuivre le calibrage du dispositif afin de réduire les points de sortie de l'exonération (le point de sortie le plus élevé correspond à une rémunération de 6559 € brut mensuel) et, d'autre part, à produire une étude économétrique permettant d'étayer la justification d'une telle mesure au regard de l'impact sur l'emploi.

La Cour prend bonne note de la programmation en 2018 d'une évaluation de la politique d'exonération de charges sociales patronales par le ministère.

D'une manière générale, il ressort que ce n'est pas l'exploitation des résultats de performance qui a conduit à opérer les deux réformes précitées mais une démarche de rationalisation des exonérations ciblées. Dans ces conditions, la pratique révèle que le dispositif de performance est un outil d'aide à la décision peu utilisé pour élaborer la stratégie outre-mer en matière de création et de sauvegarde de l'emploi.

S'agissant de l'information apportée au citoyen, elle est relayée dans les documents publics, le PAP et le RAP, qui publient et commentent l'objectif, l'indicateur et les deux sous-indicateurs. L'indicateur est également repris dans la fiche de synthèse établie par la direction du budget, disponible sur le site de la performance.

4 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR

4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2017

Les recommandations de la Cour relatives à l'exécution 2017 étaient au nombre de quatre.

La première concernant l'indication des marges d'erreur associées aux prévisions des organismes de sécurité sociale peut être considérée comme non mise en œuvre. Pour l'exercice 2017, cette marge d'erreur n'est pas connue. En pratique, le décalage entre la prévision en LFI 2017 et l'exécution est de 6,7 M€ auxquels s'ajoute une dette de 24,9 M€ soit un écart de 3 % par rapport à l'estimation initiale. Durant l'année, la tenue de réunions régulières avec la direction de la sécurité sociale (DSS) a permis d'apporter à la DGOM une visibilité sur les prévisions infra-annuelles actualisées. Pour autant, les sous-jacents servant de base aux estimations notamment ceux conditionnant de fortes hausses restent indéterminés et leur fiabilité perfectible. Par ailleurs, l'épisode relatif au traitement de masse d'anomalies opéré par plusieurs caisses générales de sécurité sociale montre également la fragilité du modèle de prévision. Dans ce cadre, obtenir une quantification de la marge d'erreur des prévisions relatives aux exonérations de charges sociales demeure une évolution nécessaire pour améliorer la programmation budgétaire. Cette recommandation est donc maintenue.

La seconde recommandation relative au recensement et à la fiabilisation des dépenses fiscales a fait l'objet d'un début de mise en œuvre. En effet, l'administration envisage d'ajouter six dépenses fiscales rattachées à la mission dans le PLF 2019. En ce qui concerne la fiabilité, la Cour n'observe pas d'évolution puisque sept des 25 dépenses fiscales restent évaluées selon un ordre de grandeur comme en 2016. Ainsi, la recommandation n'est pas encore totalement mise en œuvre. Cette recommandation a été reprise dans le référé n° 2017-2207 du 19 juillet 2017 relatif aux recommandations des notes d'exécution budgétaire susceptibles d'être mises en œuvre dans la prochaine loi de finances.

La troisième recommandation préconisant l'élaboration d'un programme d'évaluation des dépenses fiscales établi sur plusieurs années n'a pas été suivie. Si plusieurs dispositifs ont été évalués, l'absence d'une programmation d'évaluation des dépenses fiscales globale, pluriannuelle et définie en fonction de la stratégie du ministère dans ce domaine en

mobilisant les expertises de la direction de la législation fiscale et la direction du budget fait toujours défaut.

Enfin, la dernière recommandation liée à la fiabilisation et au suivi des AE est maintenue. En effet, sans système d'information fiable et partagé entre les acteurs, la gestion des AE reste faillible. Par ailleurs, la DGOM n'est pas en mesure d'établir un échéancier pour les années à venir des CP à mettre en place pour couvrir les AE selon l'avancement des projets.

Tableau n° 21 : Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2016

n° de la recommandation	Recommandations de la NEB 2016	statut
1	<i>Inciter les organismes de sécurité sociale à expliciter les marges d'erreur associées à leur prévision de coût des exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale</i>	Non mise en œuvre
2	<i>Recenser toutes les dépenses fiscales à rattacher à la mission et procéder à leur estimation de manière fiable.</i>	Mise en œuvre en cours
3	<i>Établir un programme pluriannuel d'évaluation des dépenses fiscales en lien avec la direction de la législation fiscale et la direction du budget puis, à terme, apprécier l'efficacité de chacune d'entre elles.</i>	Non mise en œuvre
4	<i>Pérenniser le travail de fiabilisation et de suivi des AE en lien avec la réalisation des projets.</i>	Mise en œuvre en cours

Source : Cour des Comptes.

4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2017

1. *Inciter les organismes de sécurité sociale à expliciter les marges d'erreur associées à leur prévision de coût des exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale (DGOM, DB).*
2. *Recenser et analyser toutes les dépenses fiscales à rattacher à la mission, procéder à leur estimation de manière fiable (DGOM, DB, DLF) puis établir un programme pluriannuel de leur évaluation (DGOM, DB, DLF).*
3. *Pérenniser le travail de fiabilisation et de suivi des AE en lien avec la réalisation des projets notamment en annulant les autorisations d'engagements dormantes (DGOM, DB, CBCM).*
4. *Fiabiliser les données financières dans le logiciel CHORUS en particulier pour les dépenses relevant du titre 6 du programme 123 – Conditions de vie outre-mer (DGOM, DB, CBCM).*