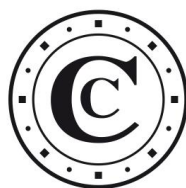


Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2022

Mission « Outre-mer »

Avril 2023

Sommaire

SYNTHÈSE.....	5
RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS	7
INTRODUCTION	9
CHAPITRE I ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE.....	13
I - LA PROGRAMMATION INITIALE	13
A - Une relative stabilité des crédits pour la mission en 2022 par rapport à 2021	13
B - Des évolutions tendanciennes importantes	14
C - De nouvelles dépenses pérennes principalement portées par le programme 123 <i>Conditions de vie outre-mer</i>	16
D - Des mesures de périmètre et de transfert non significatifs.....	16
E - Un programme soutenable avec réserve pour la CBCM	17
II - LA GESTION DES CRÉDITS ET SA RÉGULARITÉ	17
A - Une sur-exécution globale régulée par des mouvements intervenus par voies législative et réglementaire.....	18
B - Une année marquée par des difficultés et incertitudes en gestion	24
III - L'ANALYSE DE L'ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE ET DE SES COMPOSANTES	26
A - Une mission composée principalement de dépenses d'intervention en forte augmentation	27
B - Des dépenses de personnel et un plafond d'emploi en hausse malgré des effectifs réalisés en baisse. 28	
C - Des dépenses marginales sur les autres titres de la mission mais une gestion à améliorer en fonctionnement et en investissement.....	32
IV - LES PERSPECTIVES ASSOCIÉES À LA TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE	34
A - A court terme, des volumes stables de report de crédits et de charges à payer	34
B - Un volume de restes à payer qui interroge la soutenabilité budgétaire de la mission	35
V - L'INCIDENCE DES DÉPENSES BUDGÉTAIRES SUR L'ENVIRONNEMENT	40
CHAPITRE II POINTS D'ATTENTION PAR PROGRAMME	43
I - UNE CONSOMMATION QUASI-TOTALE DES CP DU P 123 QUI MASQUE DES DISPARITÉS FORTES ENTRE ACTIONS.....	43
II - UN PROGRAMME 138 MARQUÉ PAR LES ALÉAS DE PRÉVISION DE L'ACOSS.....	48
A - Action 1 « Soutien aux entreprises »	48
B - Action 2 « Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle »	50
C - Action 3 « Pilotage des politiques publiques »	52
D - Action 4 « Financement de l'économie »	52
CHAPITRE III MOYENS CONSACRÉS PAR L'ÉTAT AUX POLITIQUES CONDUITES OUTRE-MER	55
I - DES DÉPENSES FISCALES CROISSANTES MAIS TOUJOURS PEU ÉVALUÉES.....	55
A - Le montant des dépenses fiscales continue à peser plus du double de celui des dépenses budgétaires 56	
B - Un ensemble de dépenses fiscales inchangé en 2022.....	59
C - La fiabilité du chiffrage des dépenses fiscales s'améliore lentement mais les évaluations des dispositifs restent rares.....	60
II - LADOM : UN RAPPROCHEMENT AVEC PÔLE EMPLOI QUI NE LÈVE PAS TOUTES LES INCONNUES STRATÉGIQUES.....	62

A - Stabilité des effectifs de Ladam.....	63
B - Une gestion à améliorer	65
III - LE FONDS SANS PERSONNALITÉ JURIDIQUE 5.0 ET LE FONDS OUTRE-MER	66
IV - UNE FRAGMENTATION BUDGÉTAIRE TOUJOURS IMPORTANTE MAIS PLUS LISIBLE	67
LISTE DES ABRÉVIATIONS.....	71
ANNEXES.....	75

Synthèse

L'exécution des crédits de la mission Outre-mer connaît une croissance pour la troisième année consécutive, mais ces derniers représentent toujours une part marginale dans le financement des politiques publiques ultramarines

Les crédits budgétaires consacrés aux outre-mer représentent en 2022 un peu plus de 4 % des dépenses du budget général de l'État, soit 21,59 Md€ de crédits de paiement (CP) en loi de finances initiale (LFI).

En 2022, 101 programmes relevant de 32 missions différentes, concourent aux politiques publiques outre-mer. La mission *Outre-mer*, deuxième mission contributrice, ne représente que 12,6 % de cet effort, loin derrière la mission *Enseignement scolaire*, qui regroupe à elle seule 32 % des crédits consacrés aux outre-mer.

Pour la mission *Outre-mer*, les crédits exécutés en 2022, augmentent de 9,8 % en autorisations d'engagement (AE) et de 13 % en crédits de paiement (CP) par rapport à 2021, pour atteindre 2,83 Md€ en AE et 2,73 Md€ en CP. À ces dépenses budgétaires, s'ajoutent des prélèvements sur recettes de l'État et surtout des dépenses fiscales (6,92 Md€), qui sont près de deux fois et demi supérieures aux dépenses budgétaires de la mission.

Une sur-consommation importante des crédits qui témoigne d'une difficulté d'expression précise des besoins et d'une exécution insuffisamment maîtrisée

Après des améliorations en 2021, la gestion 2022 a été marquée par une sous-consommation des autorisations d'engagement et un calibrage insuffisant des besoins en crédit de paiement. Ainsi, sur le P123, la sous-consommation s'élève à 75 M€ (- 9 %) et est portée en grande partie par la ligne budgétaire unique (logement) qui présente une sous-exécution de 41 M€ (54,6 % du total du programme), ainsi que par le fonds exceptionnel d'investissement (- 10 M€) et le soutien aux collectivités territoriales (- 11 M€).

L'année 2022 a constitué, pour la direction générale des outre-mer (DGOM), la deuxième année de mise en œuvre d'une expérimentation relative à l'élaboration, au contenu, à la validation et au contrôle des documents de programmation et de répartition budgétaires. Une réserve a toutefois été émise par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) sur le titre 2 du programme 138 en raison de la mise en œuvre des nouvelles indemnités pour le personnel militaire affecté au SMA qui n'ont été financées qu'en cours de gestion.

Les deux programmes de la mission restent cependant soumis à des difficultés structurelles majeures et récurrentes.

L'importante sur-exécution de la mission par rapport à la dotation en LFI est en grande partie portée par l'action 1 *Soutien aux entreprises* du programme 138 (+ 248,33 M€ en AE et CP soit 16,8 % par rapport à la dotation initiale). Elle s'explique par les défauts de prévision de l'Acoss pour établir les montants de la compensation des exonérations de cotisations sociales

patronales et leur évolution en cours d'exercice. Si ces défauts de prévisions ne sont pas imputables à la DGOM, dès octobre 2021, l'Acoss prévoyait déjà une dépense supérieure aux crédits inscrits en LFR 2021 et fondée sur les prévisions faites à l'été. Les très fortes variations en cours de gestion (1 584,4 M€ en février, 1 623,62 M€ en juin et 1 707,96 M€ en octobre) témoignent de la variabilité des prévisions fournies. Or, cette insuffisante fiabilité pèse sur la programmation et sur la capacité du responsable de programme à mener sans aléas budgétaires les autres actions relevant de la mission, ainsi que sur la maîtrise des risques du ministère.

Sur le programme 123, l'apurement des restes à payer marque le pas, avec une diminution de 59,4 M€ en 2022 contre 111,6 M€ en 2021. Si la progression globale de ces restes à payer est moindre qu'en 2022 (+ 102 M€ par rapport à + 179 M€ en 2021), ils atteignent le niveau exceptionnel de 2,04 Md€, soit une hausse de 5 %. Ces restes à payer rigidifient la dépense sur le long terme et constituent, compte tenu de leur disproportion par rapport aux CP annuels du programme, un risque avéré pour la soutenabilité à terme de la mission *Outre-mer*.

Ces deux points présentent les principaux risques pesant sur l'exécution de la mission *Outre-mer* depuis de nombreuses années sans, à ce jour, qu'une solution pérenne n'ait été apportée en dépit des efforts du responsable de programme.

Récapitulatif des recommandations

1. (Nouvelle recommandation) Fiabiliser les prévisions de consommation des titres 3 et 5 de la mission afin de renforcer la qualité de la budgétisation (*DGOM, DB*).
2. (Recommandation reformulée) Formaliser une méthode commune d'annulation des engagements juridiques sans mouvement depuis cinq ans et fiabiliser le montant des AE ouvertes ces cinq dernières années pour en tirer les conséquences en matière d'ouverture de crédits de paiements correspondants (*DGOM, CBCM, DB*).
3. (Recommandation reformulée) : Fiabiliser les prévisions de compensation des dispositifs d'exonérations de cotisations de charges patronales en cherchant à produire des données prenant en compte les spécificités ultra-marines, notamment dans le calcul prévisionnel de la masse salariale (*Acoss, DGOM, DB*).
4. (Recommandation reformulée) : Systématiser la fiabilisation des principales dépenses fiscales non chiffrées et supprimer celles inefficaces (*DGOM, DB, DLF*).
5. (Recommandation reformulée) : Conduire un programme pluriannuel exhaustif d'évaluation des principales dépenses fiscales dans le respect de l'article 25 de la loi organique n° 2021-1836 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques. (*DGOM*)
6. (Nouvelle recommandation) : Assurer, avec le soutien des administrations de tutelle, une gestion rigoureuse et conforme des fonds communautaires versés afin de garantir la pérennité du financement (*Ladom, DGOM, DB*).

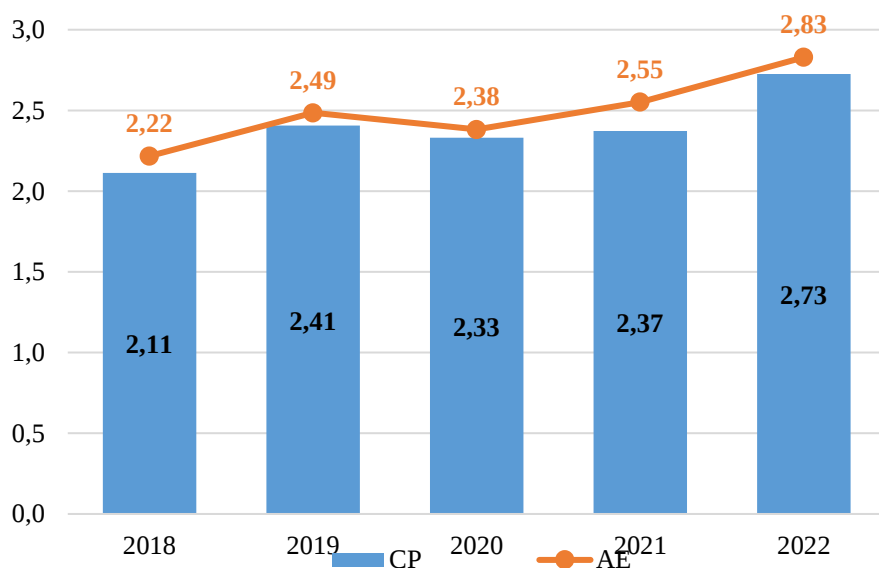
Introduction

La mission *Outre-mer*, placée sous la responsabilité du ministère délégué chargé des outre-mer, vise d'une part à favoriser la création de richesses et d'emplois pour le développement économique et social des territoires ultramarins et, d'autre part, à améliorer la cohésion sociale et les conditions de vie des populations y résidant.

Cette mission est composée de deux programmes, sous la responsabilité de la directrice générale des outre-mer : le programme 138 *Emploi outre-mer* et le programme 123 *Conditions de vie outre-mer*, le premier disposant de trois fois plus de crédits budgétaires que le second. À ces dépenses budgétaires s'ajoutent des dépenses fiscales, elles-mêmes plus de deux fois et demi supérieures aux dépenses budgétaires de la mission. Unique opérateur rattaché à la mission, l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (Ladom) est un établissement public administratif, en vertu des articles 4 et 6 de la loi du 14 octobre 2015. Compétent en matière de formation et d'insertion professionnelle, Ladom assure également la gestion des actions relatives à la continuité territoriale qui lui sont confiées par l'État et les collectivités territoriales.

Pour l'exercice 2022, la mission présente un montant exécuté de 2 828,91 M€ en AE et 2 726,45 M€ en CP soit une hausse de 14,95 % en regard du montant exécuté en 2021.

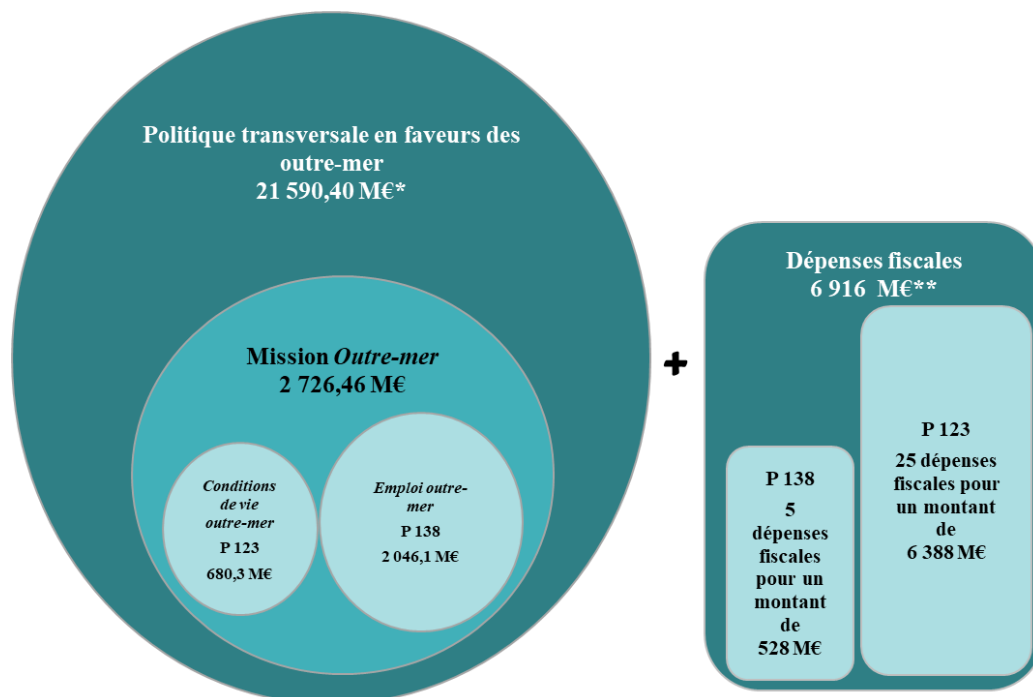
Graphique n° 1 : exécution 2018-2022 des crédits de la mission *Outre-mer* (en Md€)



Source : Cour des comptes d'après les données Chorus

Les crédits de la mission ne représentent toutefois qu'une partie assez faible de l'effort budgétaire global de l'État en faveur des outre-mer puisque les politiques publiques qui y sont consacrées sont portées par 101 programmes relevant de 32 missions du budget général. Les crédits de la mission *Outre-mer* représentent 12,6 % de l'effort total de l'État en faveur des outre-mer.

Schéma n° 1 : dépenses en faveur des outre-mer (CP en M€)



Source : Cour des comptes, d'après Chorus * Chiffage 2022 (LFI) issu du document de politique transversale 2023 ; ** Chiffage 2022 issu du Tome II Voies et moyens annexé au PLF 2023.

En gestion 2022, la quasi intégralité des crédits disponibles a été consommée (98,9 % sur le programme 123 et 98,3 % sur le programme 138 en CP). Toutefois, en regard de la LFI, on constate que les crédits ont dû être abondés pour l'essentiel en raison des difficultés de prévision des dépenses de guichet du programme 138 (action 1). L'effort de sincérisation budgétaire, noté par la Cour l'an dernier, doit par ailleurs être poursuivi et accentué. Les montants transférés au titre du plan de relance (34 M€ en CP en plus des 14,8 M€ de reports 2021) ont été consommés à hauteur de seulement 8 M€.

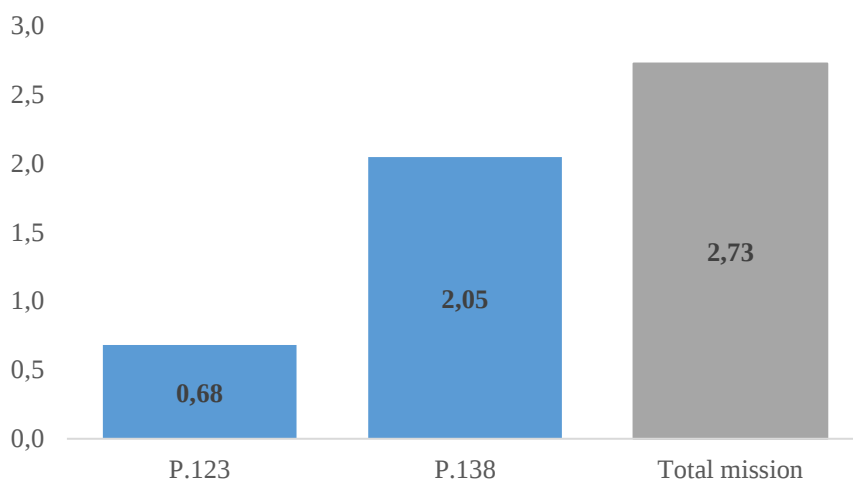
Par ailleurs la Cour observe que les restes à payer représentent un niveau préoccupant, sans précédent sur la mission, ainsi que dans une moindre mesure le maintien du fonds sans personnalité juridique 5.0 toujours doté de 9,57 M€ de fonds non versés au 1^{er} décembre 2022. Elle relève également que, dorénavant, les nouvelles dépenses liées à l'objet de ce fond sont réalisées via le « Fonds outre-mer » qui est une ligne de crédit budgétaire.

Mission outre-mer

Programme 123 – Conditions de vie outre-mer

Programme 138 – Emploi outre-mer

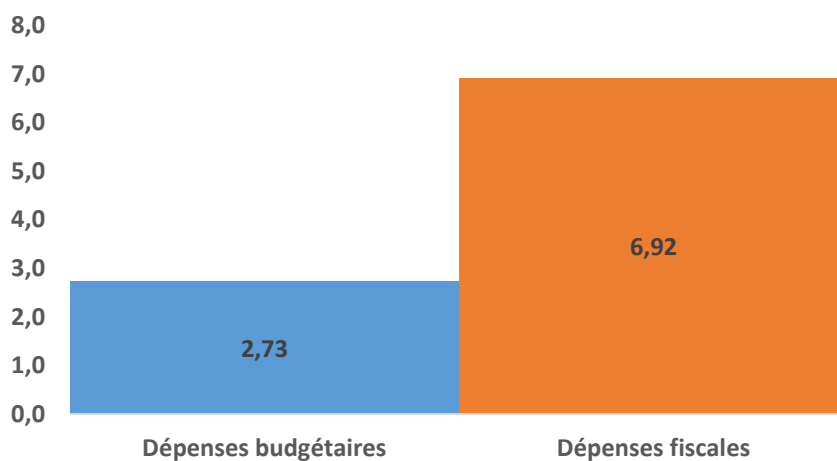
Graphique n° 2 : mission Outre-mer - exécution 2022 (CP, en Md€)



des comptes d'après Chorus

Source : Cour

Graphique n° 3 : dépenses budgétaires et fiscales par programme (Md€)



Source : Cour des comptes d'après Tome II Voies et Moyens 2023 et exécution Chorus pour les dépenses budgétaires

Chapitre I

Analyse de l'exécution budgétaire

I - La programmation initiale

A - Une relative stabilité des crédits pour la mission en 2022 par rapport à 2021

Les crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2022 s'élèvent à 2 635,23 M€ en AE (2 701,44 M€ en 2021) et 2 472,36 M€ (2 436,49 M€ en 2021) en CP, respectivement en baisse de 2,51 % et en hausse de 1,47 % par rapport à la LFI 2021.

Tableau n° 1 : évolution des crédits inscrits en programmation initiale 2022 et en loi de finances 2022 (en M€)

	Programme 123		Programme 138		Total mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
PLF 2021	828,78	593,27	1 851,17	1 841,72	2 679,95	2 434,99
LFI 2021	858,78	603,27	1 842,66	1 833,21	2 701,44	2 436,49
PLF 2022	846,57	694,64	1 781,85	1 772,31	2 628,42	2 466,95
Amendements	-0,02	-0,02	6,95	5,56	6,94	5,55
LFI 2022	846,55	694,63	1 788,67	1 777,74	2 635,23	2 472,36
Evolution LFI 2021/PLF 2022	-1,44%	13,15%	-3,30%	-3,32%	-2,70%	1,25%

Source : Cour des comptes d'après Chorus

La programmation initiale 2022 portait sur un budget de 2 628,42 M€ en AE et 2 466,95 M€ en CP, représentant respectivement une baisse des crédits par rapport à la LFI 2021 de 2,8 % en AE et une hausse de 1,23 % en CP à périmètre courant (identique au périmètre constant en l'absence d'évolution significative pour l'année considérée).

Deux amendements ont modifié les crédits de la mission Outre-mer. L'amendement AN n° II-2863 du 9 novembre 2021 a majoré de 6,96 M€ en AE et 5,56 M€ en CP le programme 138, afin de prendre en compte la création d'une nouvelle compagnie du service militaire adapté (SMA) de Polynésie française sur l'atoll d'Hao. L'amendement AN n° 912 du 10 décembre 2021 est venu quant à lui minorer très légèrement en AE et CP de 16 000 € les crédits du

programme 123 et de 0,13 M€ ceux du P 138, dans le cadre de la transformation de la fonction achats au sein des ministères.

Au total, en LFI 2022, la mission *Outre-mer* a été dotée de 2 635,23 M€ en AE et 2 472,36 M€ en CP, soit une augmentation de 0,26 % en AE et 0,22 % en CP par rapport aux crédits inscrits au PLF 2022.

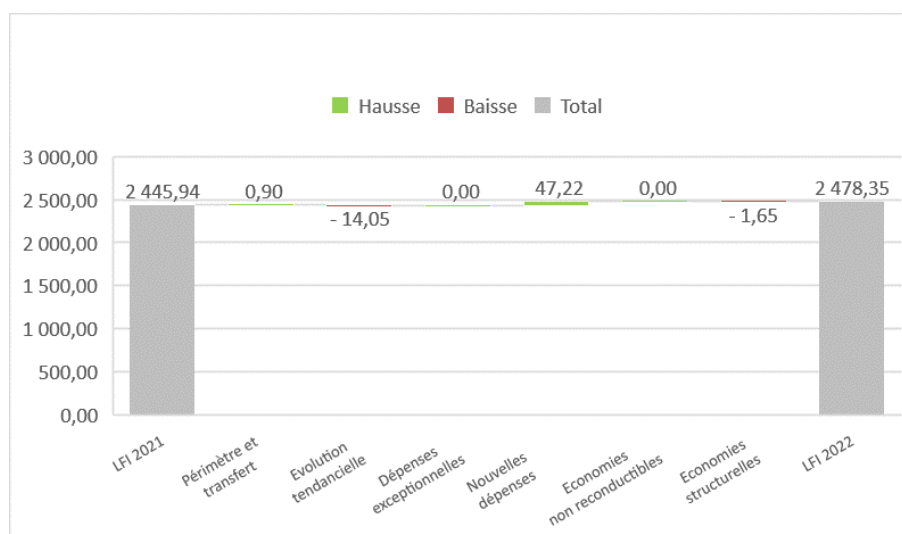
Par rapport aux crédits votés en LFI 2021, la mission *Outre-mer* voit ses crédits diminuer de 2,47 % en AE et augmenter de 1,47 % en CP avec la LFI 2022. Cette évolution s'explique notamment, pour les CP, par les modifications de la méthode de détermination des besoins en regard des consommations de l'année précédente élaborée avec la direction du budget, la prévision minimaliste des dépenses de l'Acoss et l'accroissement des dépenses liées aux contrats de convergence et transformation.

La fiabilité de la budgétisation de certains postes de dépenses pourrait être améliorée :

- la ligne budgétaire unique (LBU) du programme 123 porte une part importante des sous-consommations du programme (- 41 M€ en AE par rapport à la LFI sur un montant de 234 M€) ;
- les dépenses du SMA présentent une sous-consommation importante en AE (- 28 M€) en HT2 hors fonds de concours pour une dotation en LFI de 65,46 M€ en AE et 61,13 M€ en CP ;
- les exonérations de cotisations sociales patronales représentent 92 % du programme 138 en LFI et font l'objet de très importantes variations infra-annuelles dont les méthodes d'estimation sont visiblement défaillantes.

B - Des évolutions tendanciennes importantes

Dans le prolongement des efforts consentis en 2020 et 2021 visant à mieux maîtriser les sous-exécutions récurrentes des crédits votés en LFI, une sincérité de la programmation et une budgétisation réaliste étaient encore attendues en 2022.

Graphique n° 4 : construction de la LFI 2022– détail des mesures nouvelles (CP en M€)

Source : Cour des comptes d'après les données de la DGOM, Chorus et LFI 2022, hors CAS pension

Une modification de la méthode de prévision des consommations de CP sur le programme 123

En lien avec la direction du budget, et à la suite de l'expérimentation conduite en 2021, une nouvelle méthode de détermination des clefs d'écoulement des CP qui vise à prévoir le taux de consommation des CP sur les exercices courants et à venir a été mise en place. Extraites de Chorus, ces clefs correspondent à la réalité de la consommation des engagements juridiques (EJ) par année d'origine de l'engagement. Pour établir le PLF, la direction du budget a extrapolé à partir de l'écoulement des CP mis en œuvre sur la période 2015-2020.

Ce changement de mode de calcul entraîne un accroissement tendanciel de 63,4 M€ des CP du programme 123, qui contribue à l'effort de fiabilisation de la budgétisation de la mission.

Une évolution du financement des contrats de redressement des outre-mer (Corom)

Le financement de 12 M€ en AE ouverts en 2021 au profit des Corom a fait l'objet d'un débasage entraînant une baisse tendancielle du même montant pour l'année sous revue.

Une nette diminution des prévisions de besoin au titre des exonérations de charges sociales établies par l'Acoss

En parallèle, l'évolution tendancielle en baisse de 78,5 M€ en AE et CP sur le programme 138 correspond à la moindre prévision des besoins établies par l'Acoss en juin 2021, qui se révélera fautive au cours de l'exercice.

Tableau n° 2 : détails des mesures nouvelles (CP en M€)

		Programme 123	Programme 138	Mission Outre- mer
	LFI 2021	603,27	1 842,66	2 445,94
	Périmètre et transfert	-0,11	1,01	0,90
	Evolution tendancielle	63,58	-77,63	-14,05
Détail des mesures nouvelles en 2022	Dépenses exceptionnelles			0,00
	Nouvelles dépenses pérennes	29,40	17,82	47,22
	Economies non reductibles			0,00
	Economies structurelles	-1,52	-0,13	-1,65
	LFI 2022	694,63	1 783,73	2478,35

Source : Cour des comptes d'après Chorus et données DGOM

C - De nouvelles dépenses pérennes principalement portées par le programme 123 Conditions de vie outre-mer

Le programme 123 bénéficie en 2022 de plusieurs nouvelles mesures qui augmentent en LFI les crédits de la mission *Outre-mer* :

- sur l'action 1 Logement, la hausse de 4 M€ en AE correspond à la poursuite du financement des établissements fonciers de Guyane et de Mayotte ;
- sur l'action 2 Aménagement territorial, les 6,4 M€ en AE et CP de mesures nouvelles se répartissent sur un nouveau dispositif d'aide à la jeunesse en errance à Mayotte (1,4 M€) ; au financement de l'Office national des forêts (2,5 M€) et au financement des actions contre l'échouage des sargasses (2,5 M€).

Sur le programme 138 *Emploi outre-mer*, le SMA bénéficie d'une mesure nouvelle de 12,56 M€ en AE et de 11,17 M€ en CP, dans le cadre du financement du plan SMA 2025+ comprenant l'ouverture d'une nouvelle compagnie à Mayotte.

D - Des mesures de périmètre et de transfert non significatifs

En 2022, les programmes de la mission *Outre-mer* ne connaissent pas d'évolution de périmètre notable. Pour le programme 123 un seul transfert est intervenu concernant le financement du plan chlordécone pour un montant de 0,11 M€ en AE et CP vers le programme 162 *Interventions territoriales de l'État*. Concernant le P 138, un transfert anecdotique de

0,007 M€ a été mis en œuvre vers le P 148 *Fonction publique* pour l'adhésion de Ladom à l'action sociale interministérielle.

E - Un programme soutenable avec réserve pour la CBCM

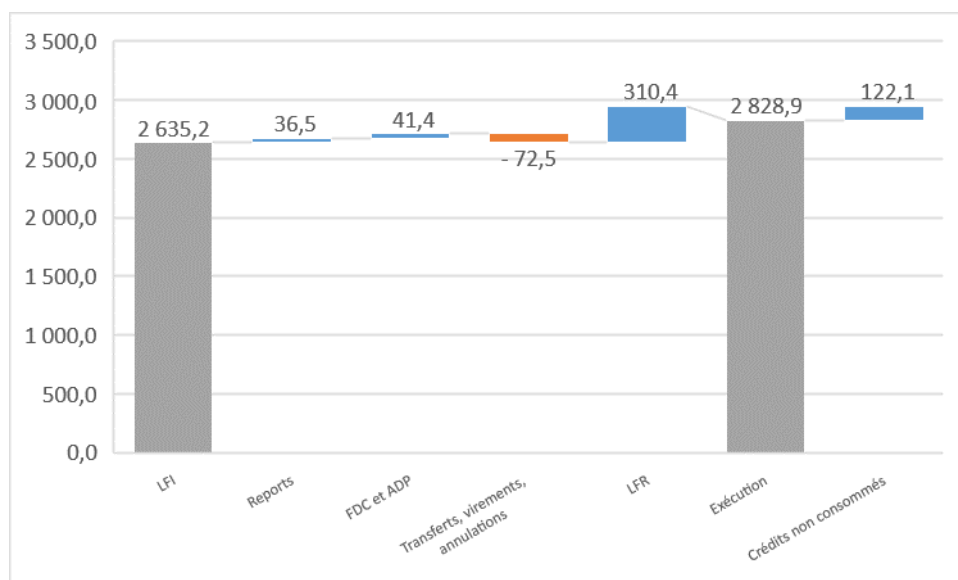
La CBCM a estimé qu'en début d'exercice budgétaire, la DGOM a présenté des prévisions d'engagement à hauteur des crédits disponibles, sur la base desquelles il a émis un avis favorable sur la programmation des programmes 123 et 138 concernant le document de programmation unique (DPU).

Toutefois, le document prévisionnel de gestion des emplois et crédits de personnel (DPGECP) du programme 138 a recueilli un avis favorable avec réserves. Celles-ci proviennent des dépenses supplémentaires dues à la mise en œuvre des nouvelles indemnités pour le personnel militaire affecté au service militaire adapté (SMA). Si l'ensemble paraît soutenable pour la CBCM, l'insuffisance de crédits de 1,3 M€ correspondant au montant du dépassement constaté en 2021 sur le budget opérationnel de programme (BOP) du SMA appelle à un suivi rigoureux en gestion et à la poursuite des échanges avec le ministère des armées.

II - La gestion des crédits et sa régularité

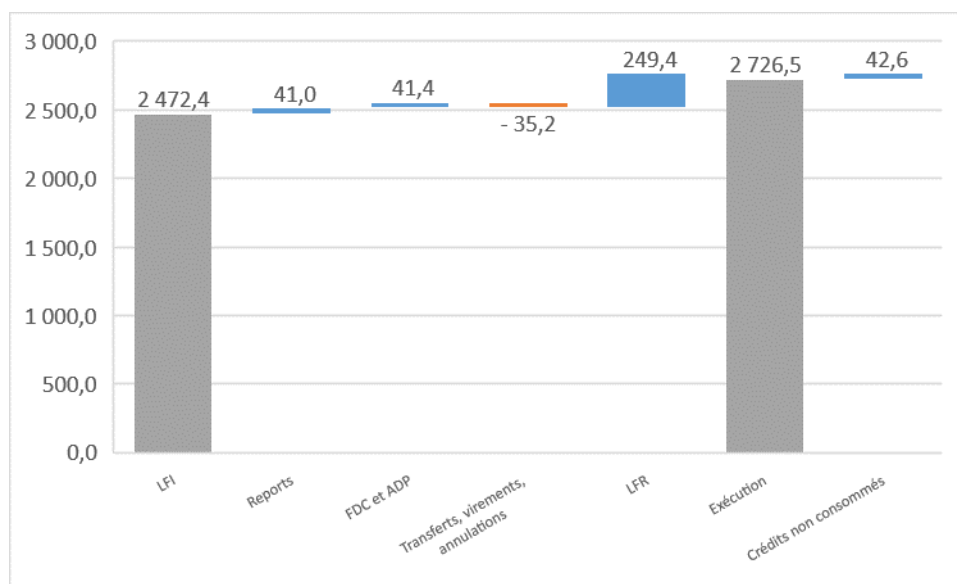
La gestion de la mission *Outre-mer* se caractérise par une importante sur-exécution des crédits disponibles, et, paradoxalement, une sous-consommation des AE sur le programme 123.

Graphique n° 5 : de la LFI à l'exécution des AE 2022 (en M€)



Cour des comptes d'après Chorus

Source :



Source : Cour des comptes d'après Chorus

Les crédits consommés en 2022 pour les deux programmes composant la mission s'élèvent à 2 828,91 M€ en AE et 2 726,45 M€ en CP, soit 193,69 M€ en AE et 254,09 M€ en CP au-dessus des crédits votés en LFI, et 122,10 M€ en AE et 42,6 M€ en CP par rapport aux crédits disponibles en fin de gestion.

A - Une sur-exécution globale régulée par des mouvements intervenus par voies législative et réglementaire

Les importants mouvements en gestion, particulièrement sur le programme 138, entraînent une sur-exécution notable qui masque des disparités selon les programmes et les actions. Au-delà du problème récurrent et identifié de prévision de l'Acos concernant les exonérations des cotisations sociales patronales, la direction du budget souligne une sous-consommation des AE et un calibrage insuffisant des besoins en CP qui appellent à un renforcement des dialogues de gestion.

Tableau n° 3 : :évolution des crédits en gestion 2022

En M€	Programme 123		Programme 138	
	AE	CP	AE	CP
LFI (a)	846,55	694,63	1 788,67	1 777,74
LFR (b)	36,04	-29,84	274,33	279,26
dont ouvertures	36,04	35,35	274,33	279,26
dont annulations	0,00	-65,19	0,00	0,00
Reports de crédits de 2021 (c)	19,69	21,53	16,80	19,51
dont hors FDC et ADP	18,44	14,78	16,80	0,00
dont FDC et ADP	1,26	6,76	0,00	19,51
FDC & ADP (hors reports) (d)	1,75	1,75	39,68	39,68
Autres mouvements (e)	-43,16	0,14	-29,38	-35,38
Décrets de virements	-6,00	0,00	6,00	0,00
Décrets de transferts	-20,82	16,49	1,31	1,31
Décret d'avance	-16,35	-16,35	-37,60	-37,60
Annulations	0,00	0,00	0,00	0,00
Répartitions (art. 11 de la LOLF)	0,00	0,00	0,91	0,91
art. 21 de la LOLF	0,00	0,00	0,00	0,00
Solde des crédits ouverts et annulés (*) (a)+(b)+(c)+(d)+(e)	860,87	688,21	2 090,10	2 080,81
Exécution (crédits consommés)	783,10	680,30	2 045,82	2 046,16
dont rétablissements de crédits	-0,57	-0,57	-0,75	-0,75
Taux de consommation	91,0%	98,9%	97,9%	98,3%

Source : Cour des comptes d'après les données Chorus

Le montant de la réserve de précaution initiale de 99,1 M€ en AE et 92,6 M€ en CP a été établi conformément aux taux fixés par la circulaire budgétaire du 26 novembre 2021 relative

au lancement de la gestion budgétaire 2022. Le taux de mise en réserve est fixé à 0,5 % pour les crédits ouverts sur le titre 2 et à 4 % pour les crédits ouverts sur les autres titres.

Tableau n° 4 : évolution de la réserve en gestion 2021

En M€	Programme 123		Programme 138		Total mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Réserve en fin de gestion	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Mise en réserve	70,2	64,1	102,8	102,4	173,0	166,5
Réserve initiale	33,9	27,8	65,2	64,8	99,1	92,6
Surgel des reports					0,0	0,0
Surgels	36,3	36,3	37,6	37,6	73,9	73,9
Utilisation	70,2	64,1	102,8	102,4	173,0	166,5
Dégel initial					0,0	0,0
Dégels en gestion	53,2	24,6	65,2	64,8	118,4	89,4
Annulations	17,0	39,5	37,6	37,6	54,6	77,1

Source : Cour des comptes d'après les données de la DGOM

Le programme 123 *Conditions de vie outre-mer* a ainsi fait l'objet d'une mise en réserve de 33,9 M€ en AE et 27,8 M€ en CP, soit 4 % des crédits ouverts en LFI 2022. La DGOM précise néanmoins qu'une modulation de la réserve de précaution a été mise en œuvre au sein du programme afin d'exonérer de réserve les dotations inscrites sur l'action 6 *Collectivités territoriales* et prévues par les lois et règlements¹. Cette modulation a mécaniquement reporté l'effort de mise en œuvre sur les autres briques du programme, majorant leur taux de réserve à 4,4 %.

Le décret d'avance d'avril 2022 a annulé 16,35 M€ en AE et CP afin de financer le plan de résilience². Ces crédits ont été réouverts par la LFR d'août 2022 et aussitôt remis en réserve. En juillet 2022, un dégel de 4,6 M€ a été mis en œuvre pour financer la réforme de la fonction publique territoriale de Wallis et Futuna³. La LFR de décembre 2022 a elle procédé à l'annulation du reliquat de la réserve de précaution en CP (23,18 M€). En AE, en revanche, la totalité du reliquat de la réserve a dû être dégelée (29,3 M€) pour financer la collectivité territoriale de Guyane⁴ ainsi que les premières dépenses à la suite du passage de la tempête Fiona en Guadeloupe.

¹ Par exemple la dotation spéciale de construction et d'équipement des établissements scolaires à Mayotte ou dotation globale de construction et d'équipement des collèges en Nouvelle-Calédonie.

² Présenté par le gouvernement le 16 mars 2022, le plan de résilience vise notamment à limiter les effets de la guerre en Ukraine sur les prix à la consommation. Il comporte diverses mesures de soutien financier pour faire face à la hausse des prix et de l'énergie.

³ Cour des comptes, *Contrôle des comptes et de la gestion du Territoire des îles de Wallis et Futuna*, Observations définitives, janvier 2023.

⁴ Dans le cadre du contrat de financement signé le 18 janvier 2022 entre l'État et la collectivité de Guyane pour un montant de 40 M€. La DGOM avait initialement sollicité 50 M€ en AE et CP et 20 lui ont finalement été accordés.

Pour le programme 138, la mise en réserve a concerné 65,2 M€ en AE et 64,8 M€ en CP, dont 0,87 M€ sur les crédits du titre 2.

Le reliquat de la réserve de précaution hors T2, soit 64,3 M€ en AE et 63,9 M€ en CP, a été dégelé en LFR2 afin de contribuer au financement des compensations d'exonérations de cotisations sociales patronales.

Cette même LFR a ouvert 236,72 M€ en AE et 241,66 M€ en CP pour compléter le financement de ces exonérations portées par l'action 1 du programme 138.

Le montant des reports de 2021 sur 2022, en nette diminution et provenant essentiellement des fonds de concours et des AENE, s'élevait pour la mission *Outre-mer* à 36,5 M€ en AE et 41 M€ en CP (contre 55,18 M€ en AE et 50,14 M€ en CP de 2020 à 2021)⁵.

Concernant le programme 123, les reports s'élevaient à 19,7 M€ en AE et 21,5 M€ en CP (à comparer à 24,86 M€ en AE et 18,06 M€ en CP en 2021).

Les reports effectués au titre des fonds de concours portaient essentiellement sur les aides exceptionnelles en faveur du développement économique et social de l'outre-mer.

Le report effectué au titre des crédits généraux s'est élevé à 14,8 M€ en CP uniquement et correspond au reliquat des crédits transférés au titre du plan de relance.

Enfin, les reports de tranches fonctionnelles se sont élevés à 2,02 M€ en AE, correspondant aux opérations de création du nouveau quai en eaux profondes dans le port de Saint-Pierre-et-Miquelon et de la route reliant les communes de Maripasoula à Papaïchton en Guyane.

Tableau n° 5 : :reports de 2021 sur 2022 du programme 123

En M€	Programme 123	
	AE	CP
Fonds de concours	1,26	6,76
Autres reports	18,44	14,78
Crédits généraux	0,00	14,78
Reports techniques - AENE	18,44	0
Total	19,69	21,53

Source : Cour des comptes d'après les données de la DGOM

⁵ En application du III de l'article 15 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), les AE et CP rattachés par voie de fonds de concours non consommés sont reportables de droit. Les CP ouverts par rattachement de fonds de concours ne sont pas soumis à la règle de plafonnement des reports à 3 % des crédits initiaux. En outre, ils ne sont pas pris en compte dans le calcul de la limite de 3 % des crédits inscrits sur le programme à partir duquel le report est calculé.

Pour le programme 138, les reports s'élevaient à 16,8 M€ en AE et 19,5 M€ en CP. Ces deux reports concernent le SMA, en report d'investissement pour les AE et en non consommation de fonds de concours pour les CP.

Tableau n° 6 : : reports de 2021 sur 2022 du programme 138

En M€	Programme 138	
	AE	CP
Fonds de concours	0,00	19,51
Autres reports	16,80	0,00
Reports techniques - AENE	16,80	
Total	16,80	19,51

Source : Cour des comptes d'après les données de la DGOM

Les transferts de crédits, d'un montant net de -19,50 M€ en AE et 17,80 M€ en CP sont d'un montant beaucoup plus modeste que l'année dernière (qui s'élevaient respectivement à 65,42 M€ et 24,73 M€). A l'exception de deux transferts – dont un en provenance du ministère des armées au profit du SMA – l'ensemble des mouvements est porté par le programme 123.

Tableau n° 7 : transferts de crédits de la mission Outre-mer (en M€)

En M€	Montant		Mouvements		Objet du transfert
	AE	CP	Depuis	Vers	
Décret n° 2022-415 du 23 mars 2022	0,00	34,00	P.119	P.123	Plan de relance (CCT, Fonds outre-mer, rénovation énergétique et réhabilitation des centres d'hébergement)
Décret n° 2022-934 du 27 juin 2022	0,15	0,15	P.149	P.123	Financement observateurs ONU en Nouvelle-Calédonie
	-0,22	-0,22	P.123	P.162	Participation au financement de la fonction publique territoriale de Wallis & Futuna
	-0,80	-0,80	P.123	P.172	Etude REVOSIMA sur l'activité volcanique au large de Mayotte
	-1,46	-1,86	P.123	P.203	Financement DSP liaison Nouméa - Wallis & Futuna
	-0,58	-0,58	P.123	P.232	Financement observateurs ONU en Nouvelle-Calédonie
	0,49	0,70	P.203	P.123	Financement de trop perçu sur la liaison Nouméa - Wallis

En M€	Montant		Mouvements		Objet du transfert
	AE	CP	Depuis	Vers	
Décret n° 2022-1512 du 2 décembre 2022	0,10	0,10	P.204	P.123	Formation pour l'amélioration des services d'eau et d'assainissement
	-15,00	-15,0	P.123	P.304	Aide alimentaire pour lutter contre les effets de l'inflation
	1,34	1,34	P.212	P.138	Frais engagés par le ministère des armées pour la mobilité des militaires du SMA en Nouvelle-Calédonie
	-0,03	-0,03	P.138	P.354	Visite officielle du ministre des Outre-mer
Décret n° 2022-1518 du 5 décembre 2022	-3,50	0,00	P.123	P.203	Délégation de service public pour la desserte aérienne de St Pierre & Miquelon
TOTAL	-19,50	17,80			

Source : Cour des comptes

Concernant spécifiquement le « Plan de relance », la mission *Outre-mer* a bénéficié en 2022, en plus des reports de 14,8 M€ des crédits de relance 2021, de 34 M€ en CP répartis comme suit :

- 8 M€ en CP pour les contrats de convergence et de transformation, en provenance de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* ;
- 15 M€ en CP pour l'ingénierie locale, en provenance de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* (destinés au fonds outre-mer) ;
- 7,5 M€ en CP pour la rénovation énergétique et réhabilitation lourde des logements sociaux, en provenance du programme 362 *Écologie* de la mission *Plan de relance* ;
- 3,5 M€ en CP destinés à la réhabilitation des centres d'hébergement en outre-mer, en provenance du programme 364 *Cohésion* de la mission *Plan de relance*.

Sur ce montant total disponible de 48,8 M€, la consommation s'est élevée à 8 M€⁶. Les CP restants ont été exceptionnellement mobilisés pour couvrir des dépenses du P123 dans le cadre de la fin de gestion. Ceci doit conduire la mission outre-mer à reconstituer ces crédits en gestion 2023 pour financer les actions prévues dans le cadre du plan de relance.

Afin de s'assurer du suivi de la consommation des crédits du plan de relance, les préfets d'outre-mer ont été informés des imputations à respecter.

Le ministère chargé des outre-mer a mis en œuvre la circulaire de gestion budgétaire du Plan de relance du 11 janvier 2021 des ministères de l'économie et des finances et des comptes publics, qui prévoit la mise en place d'un dispositif de suivi de la consommation des crédits du

⁶ 4,4 M€ pour l'action 1 *Logement* et 3,7 M€ pour l'action 2 *Aménagement du territoire*.

plan de relance reposant sur l'utilisation des axes ministériels dans Chorus. Ces dispositions s'appliquent aux 70 M€ en AE et 30 M€ en CP ouverts au titre du plan de relance.

B - Une année marquée par des difficultés et incertitudes en gestion

Pour la DGOM, l'année 2022 a vu la poursuite de la mise en œuvre de l'expérimentation relative à l'élaboration, au contenu, à la validation et au contrôle des documents de programmation et de répartition budgétaires⁷.

En début d'exercice budgétaire, la programmation était présentée à hauteur des crédits disponibles, sur la base de laquelle le CBCM a émis un avis favorable sur la programmation et a visé le document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits du personnel (DPGECF).

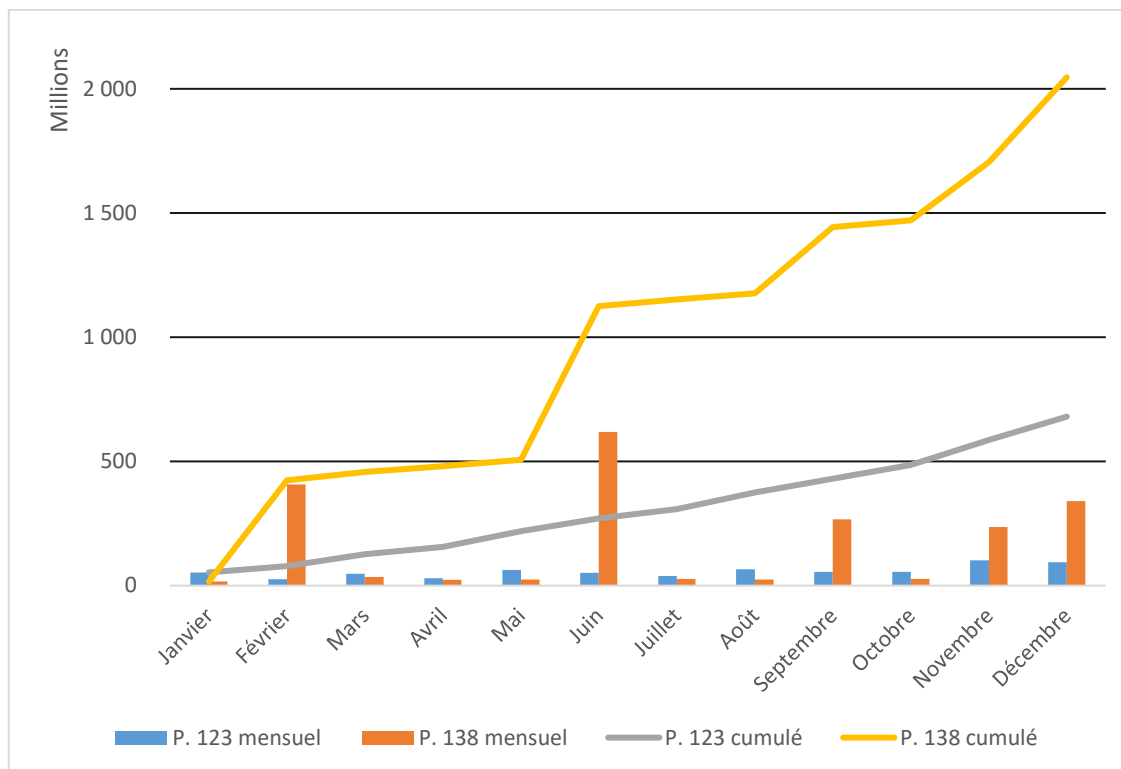
Ayant obtenu un avis favorable à l'issue du document de programmation unique (DPU), les programmes de la mission *Outre-mer* ont été exonérés (à l'exception de la réserve sur le titre 2 du programme 138, voir *supra*, paragraphe 1.1.5) du premier compte-rendu de gestion (CRG1). Des éléments de reprogrammation à la marge ont toutefois été communiqués, concernant le programme 123 au mois de juin 2022.

En CRG2, la mission a présenté une prévision de consommation de crédits dépassant la ressource de 269,70 M€ en AE et de 202,70 M€ en CP. Ce dépassement était principalement porté par le programme 138 et les exonérations de charges, 204,17 M€ en AE et 189,92 M€ en CP, la programmation du programme 123 dépassant la ressource de 65 M€ en AE et de 3 M€ en CP.

La consommation sur l'année du programme 123 n'appelle pas de remarque particulière. Le programme 138 reste quant à lui, particulièrement dépendant des prévisions faites par l'Acos pour la compensation des exonérations de cotisations sociales patronales et de leur rythme trimestriel de consommation. Toutefois, la programmation initiale de dépense a été réalisée à hauteur de la ressource (1 149,71 M€ en AE et 1 423,27 M€ en CP) alors que les prévisions du groupe de travail de l'Acos d'octobre 2021 prévoyaient déjà une dépense de 1 565,40 M€ (soit +146,48 M€ au-delà de la ressource prévue en LFI, minorée des mises en réserves).

⁷ En application de l'article 36 du décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique du 7 novembre 2012 et de l'arrêté du 17 décembre 2019 modifié par l'arrêté du 17 décembre 2020.

**Graphique n° 7 : évolution de la consommation mensuelle des crédits de la mission
Outre-mer (CP, en M€)**



Source : Cour des comptes d'après Chorus

Au total, le montant des crédits non consommés en regard des crédits disponibles s'élève à 122,1 M€ en AE et 42,6 M€ en CP minorés techniquement des retraits d'engagement d'années antérieures (voir tableau n° 11) pour un montant de 60,9 M€.

Cette sous-consommation des AE est soulignée par la direction du budget. Elle porte :

- concernant le P123 (75 M€ soit - 9 %) pour plus de la moitié sur la ligne budgétaire unique (41 M€), pour 9 M€ sur le fonds de secours (crédits supplémentaires faisant suite à la tempête Fiona non consommés), le Fonds exceptionnel d'investissement (10 M€) et le soutien aux collectivités territoriales (11 M€) ;
- concernant le P138 (30 M€) , essentiellement sur le service militaire adapté (28 M€). Selon la DGOM, cette sous-consommation s'explique par l'augmentation des rattachements de fonds de concours qui sont passés de 25,2 M€ au cours de la gestion 2021 à 39,7 M€ en gestion 2022 dont 7,3 M€ rattachés après le 10 décembre qui n'ont pu être engagés dans les temps et avec une augmentation des affectations sur tranches fonctionnelles qui passent de 18 à 31 M€.

Ces sous-consommation entraînent logiquement des demandes de reports sur 2023 pour 57,1 M€ en AE et 39,5 M€ en CP (voir *infra*, paragraphe 1.4.1), en nette augmentation (38,9 %) en AE (41,1 M€ en 2021) mais en diminution de 14,9 % en CP (45,4 M€ en 2021).

Tableau n° 8 : répartition des crédits disponibles en fin de gestion 2022

En M€	Programme 123		Programme 138		Total mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Crédits disponibles	860,9	688,2	2 090,1	2 080,8	2 951,0	2 769,0
Crédits consommés Chorus	783,1	680,3	2 045,8	2 046,2	2 828,9	2 726,5
Crédits non consommés	77,8	7,9	44,3	34,6	122,1	42,6
Crédits consommés DGOM	842,5	680,3	2 047,4	2 046,2	2 889,9	2 726,5
REJB	-59,4		-1,6		-61,0	0,0
Reports sur 2023					0,0	0,0
<i>dont produit de cessions des Sidom</i>					0,0	0,0
<i>dont financement Europ'Act</i>	0,8	1,2			0,8	1,2
<i>dont reliquat de versement FSUE IRMA</i>					0,0	0,0
<i>dont financements du PIA</i>	0,9	6,0			0,9	6,0
<i>dont versement du FEDER/FSE</i>			7,3	25,7	7,3	25,7
<i>dont participations à diverses opérations SMA</i>					0,0	0,0
Autres (Tranches fonctionnelles)	16,6		31,5		48,1	0,0
Reliquat	0,0	0,7	3,9	8,9	3,9	9,6
Crédits disponibles	860,9	688,2	2 090,1	2 080,8	2 951,0	2 769,0
Crédits consommés Chorus	783,1	680,3	2 045,8	2 046,2	2 828,9	2 726,5

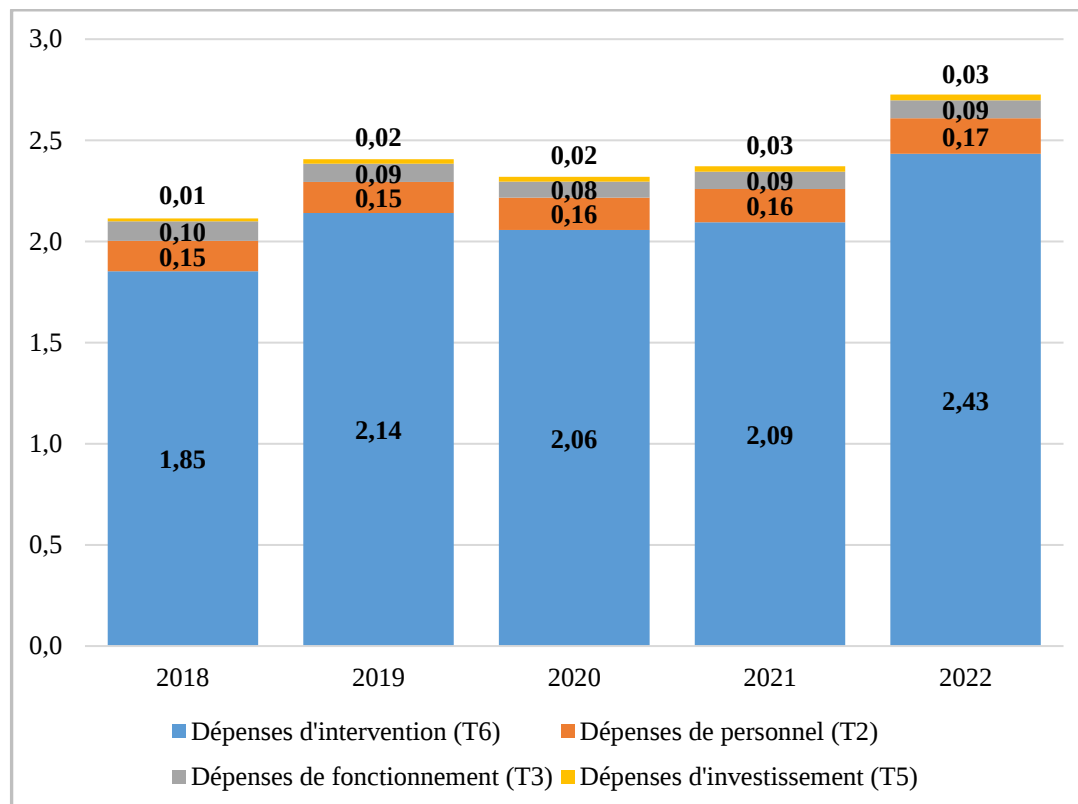
Source : Cour des comptes d'après les données Chorus, DGOM et DB

III - L'analyse de l'évolution de la dépense et de ses composantes

Les dépenses d'intervention (84,7 %) et les dépenses de personnel (6,6 %), soit plus de 91 % des dépenses de la mission, constituent les principales composantes de la mission *Ostremer*. Moins importantes en volume, les dépenses d'investissement et de fonctionnement justifient néanmoins une vigilance particulière au regard de l'exécution de ces crédits

Au total, la consommation des crédits de paiement de la mission s'élève à 2 726,45 M€ soit une augmentation de 15 % par rapport à 2021.

Graphique n° 8 : évolution 2018 – 2022 des dépenses de la mission par titre (CP, en Md€)



Source : Cour des comptes d'après Chorus

A - Une mission composée principalement de dépenses d'intervention en forte augmentation

Les dépenses d'intervention représentent la très grande majorité des dépenses de la mission *Outre-mer*.

L'examen de la consommation des crédits traduit la rigidité des dépenses de la mission face à l'évolution de paramètres exogènes à l'action de l'État, au moins à très court terme (croissance, emploi, démographie et mobilité de la population).

Les dépenses les plus rigides, dites « de guichet », correspondent à des dispositifs dont les leviers de maîtrise sont la modification de paramètres législatifs ou réglementaires qui régissent le niveau et les conditions d'ouverture des droits aux prestations. Elles représentent 93,2 % des dépenses d'intervention et 89 % en CP des dépenses totales de la mission *Outre-mer*.

Le programme 123 *Conditions de vie outre-mer* est essentiellement constitué de dépenses dites « de guichet » (fonds de continuité territoriale), « discrétionnaires » (ligne budgétaire unique, politique contractuelle, actions sanitaires, sociales, éducatives, culturelles et sportives, secours d'urgence et actions de sécurité civile, fonds exceptionnel d'investissement, prêts de

l'agence française de développement) et de « dotations réglementées » (dotations aux collectivités, subventions d'équilibre, dessertes), tandis que le programme 138 *Emploi outre-mer* finance des dépenses « de guichet » (exonérations de charges sociales) et des « dépenses discrétionnaires » (aide au fret, aides aux entreprises, à l'emploi et à la formation).

Les dépenses d'intervention se sont élevées, en 2022, à 2 542,47 M€ en AE et 2 434,10 M€ en CP. Les hausses, de 10,3 % en AE et 16,2 % en CP s'expliquent essentiellement par la sur-consommation sur l'action 1 *Soutien aux entreprises*. En revanche, le reste des actions accuse des sous-consommations, en particulier sur le programme 123.

B - Des dépenses de personnel et un plafond d'emploi en hausse malgré des effectifs réalisés en baisse

Les effectifs du ministère des outre-mer et ceux des préfectures sont intégrés dans le titre 2 du secrétariat général du ministère de l'intérieur au sein des programmes 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*⁸ et 354 *Administration territoriale de l'État*⁹. Hors opérateur, le plafond d'emploi fixé pour la mission *Outre-mer* ne concerne que le programme 138 et est consacré au SMA. Les dépenses de personnel, toutes catégories d'emploi confondues, sont imputées sur l'action 2 *Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle*.

L'année 2022 a été marquée par le lancement du projet SMA 2025+ dont l'ambition était de renforcer le plan SMA 2025 en prolongeant son action qualitative tout en s'ouvrant à d'autres publics en grande difficulté. Le projet SMA 2025+ a débuté par une expérimentation en 2022 à Mayotte qui a vocation à être étendue aux autres territoires dès 2023.

En 2022, deux autres projets ont été lancés en complément afin de favoriser l'insertion des jeunes volontaires dans le marché du travail local avec l'accès au permis de conduire d'une part et avec l'accueil des mères célibataires d'autre part. Par ailleurs, deux nouvelles compagnies sont en cours de création à Mayotte et en Polynésie française (Hao).

À compter de 2023, l'ambition « Horizon 2030 » propose d'étendre l'ensemble des projets SMA 2025+ aux autres territoires avec une inscription dans le plan quinquennal 2018-2022.

La LFI 2022 fixe le plafond d'emplois autorisé du SMA¹⁰ (qui englobe une augmentation de 126 ETPT dont 25 pour la compagnie d'Hao) à 5 744 ETPT et se répartit de la manière suivante : 1 258,5 ETPT de cadres et 4 485,5 ETPT de volontaires. Le taux de consommation

⁸ Depuis 2012, une convention de gestion entre les ministères de l'intérieur et des outre-mer encadre la gestion des personnels du ministère des outre-mer, gérés par le programme 216 pour les crédits de titre 2.

⁹ À compter de 2021, le périmètre du programme 354 *Administration territoriale de l'État* comprend les emplois et la masse salariale de la filière préfectorale portés jusqu'en 2019 par le programme 307 *Administration territoriale*. Les emplois du programme 354 sont dédiés aux services déconcentrés de l'État en région et en département. Les services départementaux regroupent les membres du corps préfectoral, les directeurs départementaux interministériels et leurs adjoints, les effectifs des préfectures, des sous-préfectures, des secrétariats généraux communs ainsi que les représentations de l'État dans les collectivités d'outre-mer.

¹⁰ BOP central SMA-UO 0138-C002-C001 - Masse salariale- Note explicative dans le cadre du CRG2 du programme 138 du 12 septembre 2022.

globale de ces ETPT a été de 90,3 % en 2022 contre 94 % en 2021. Ce plafond d'emplois exécuté est donc inférieur de 557,5 ETPT à la cible autorisée.

Cette sous consommation traduit une dégradation de la prévision des effectifs du SMA adossée à de multiples difficultés de recrutement des volontaires stagiaires.

Tableau n° 9 : évolution du plafond d'emplois et des effectifs depuis 2016

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Évolu tion 2022/2 021
Effectif total du SMA en ETPT (plafond LFI)	5309	5505	5525	5548	5583	5618	5744	126
dont volontaires	4204	4400	4400	4400	4400	4400	4485,5	85,5
dont personnel civil et militaire	1105	1105	1125	1148	1183	1218	1258,5	40,5
Effectif total du SMA en ETPT	5301	5477	5474	5437	5191	5290	5186,5	-103,5
dont volontaires	4206	4387	4353	4301	4021	4092	3937	-155
dont personnel civil et militaire	1095	1090	1121	1136	1170	1198	1249,5	51,5

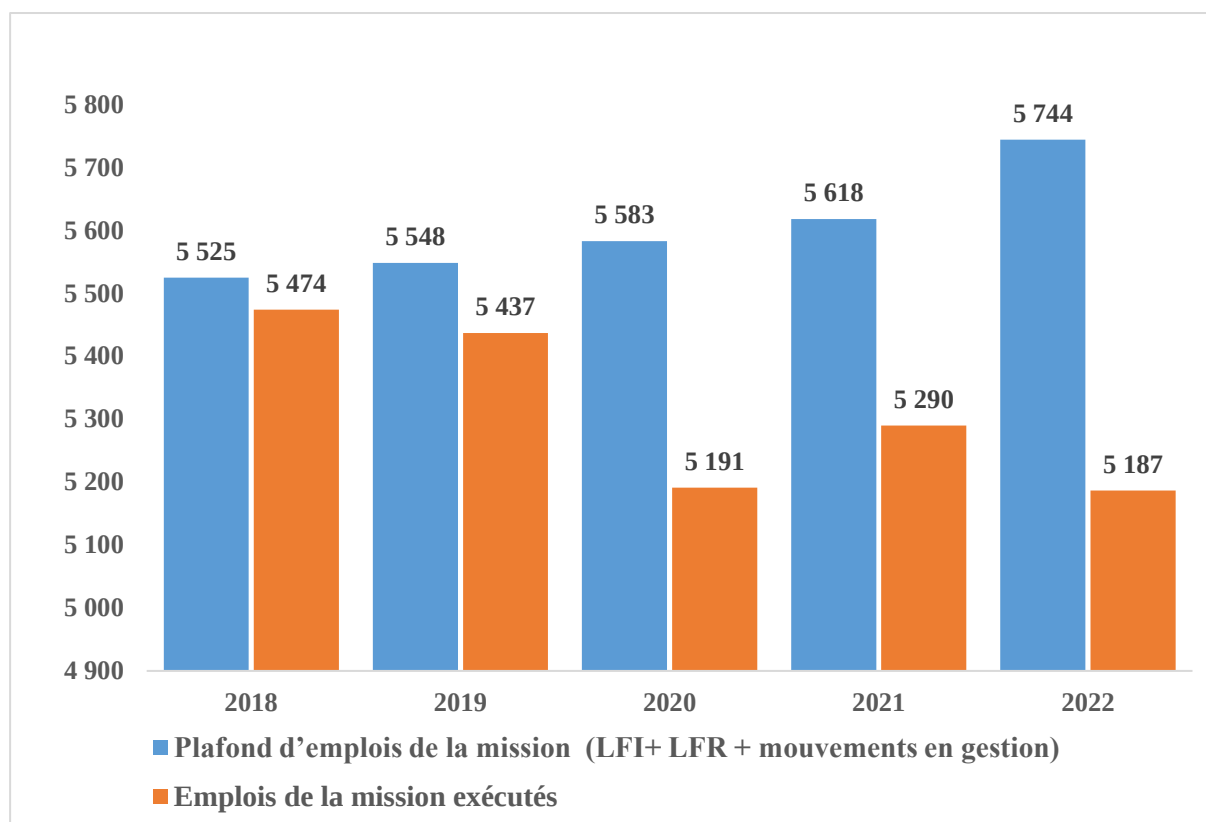
Source : Cour des comptes d'après les données DGOM et RAP 2021

En 2022, les résultats restent encore largement inférieurs aux objectifs annoncés par le SMA (- 1 231 bénéficiaires¹¹ et - 548,5 ETPT de volontaires), et cela pour la sixième année consécutive.

À la gestion complexe des spécificités des différentes catégories de personnels s'ajoute l'incertitude de la pérennité des recrutements de ces effectifs qui ont vocation à terme à sortir du dispositif et à se présenter sur le marché du travail. On notera cependant, qu'à compter de 2023, les volontaires stagiaires ne seront plus comptabilisés dans le schéma d'emplois mais uniquement dans le plafond d'emplois (rubrique « correction technique » pour leur variation en ETPT).

Cette exécution budgétaire démontre une activité de recrutement moins forte qu'en 2021 et inférieure à la cible prévue en LFI.

¹¹ Chiffre provisoire en cours de fiabilisation par le SMA.

Graphique n° 9 : exécution des ETPT du SMA par rapport au schéma d'emplois

Source : Cour des comptes d'après DGOM et RAP 2021

Ainsi, le schéma d'emplois cible fixé en LFI était de + 251 ETP (dont 171 volontaires et 80 cadres), correspondant à la création de deux compagnies (Mayotte avec + 148 ETP et Hao en Polynésie française avec + 49 ETP), l'effort sur le permis pour tous (+ 27 ETP) et un renforcement du personnel d'encadrement (+ 27 ETP). Le schéma d'emplois exécuté en 2022 est, *in fine*, de – 903 ETP, soit un écart de – 1 154 ETP par rapport à la cible fixée en LFI 2022. D'autre part, l'exécution du schéma d'emplois du personnel militaire du SMA (hors volontaires) traduit une augmentation de 57 ETP sur les 80 ETP prévus. Cette situation s'explique par des postes non encore honorés et par la transformation de 13 postes créés en 2022 de militaires en personnels civils et dont le recrutement a été décalé au 1^{er} janvier 2023.

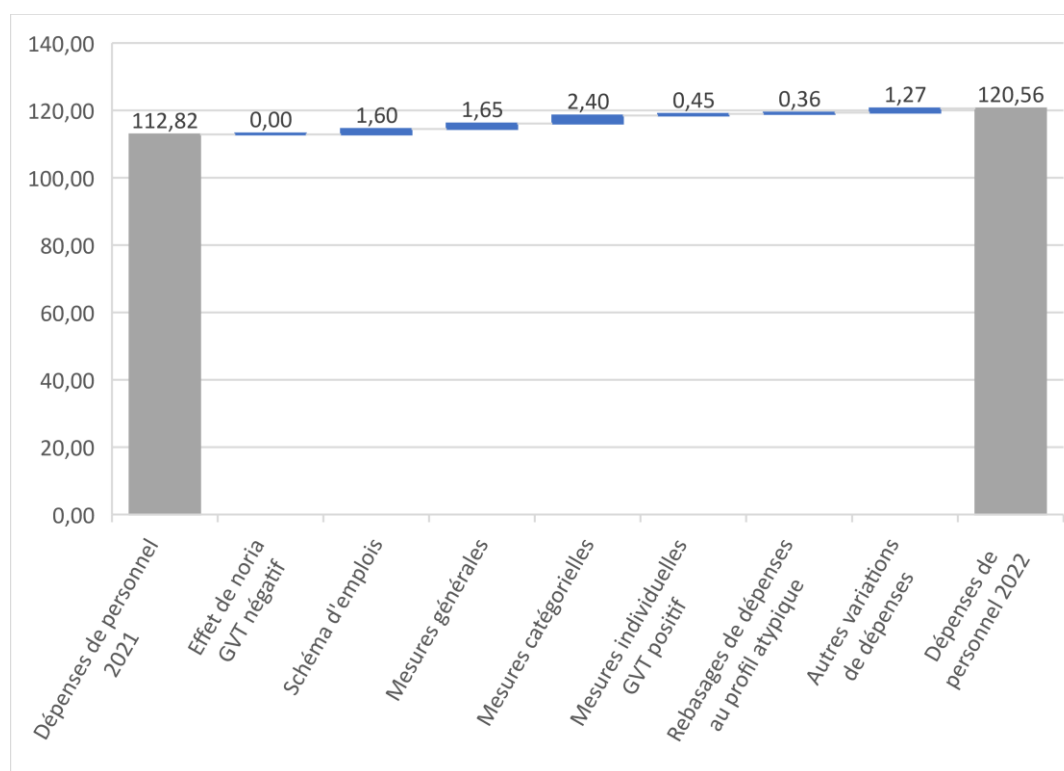
Le SMA avait actualisé sa prévision de schéma d'emplois dès mars 2022 indiquant une prévision volontariste de + 243 ETP plus proche de la cible fixée en LFI. Cependant cette prévision s'est dégradée tout au long de l'exercice budgétaire liée à la fois à des recrutements de volontaires stagiaires plus nombreux sur les derniers mois de l'année 2021 constituant un « stock » de volontaires plus important que programmé initialement ainsi qu'une augmentation des difficultés de recrutement des volontaires stagiaires de Martinique et de Guadeloupe, avec la mise en place de l'obligation vaccinale contre le Covid pour tout nouvel entrant. De plus, une concurrence s'est créée avec le dispositif du contrat d'engagement jeune (CEJ), entré en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2022, comprenant une allocation de 500 € alors que la solde nette du volontaire stagiaire est de 315,95 €, installant une distorsion entre ces deux dispositifs

au détriment du SMA. Par ailleurs, le taux moyen d'attrition de 9,75 % met en relief le manque de motivation de certains volontaires stagiaires qui ne vont pas au terme de leurs cursus.

S'agissant de la population de cadres, sur un plafond d'emplois autorisé de 1 258,5 ETPT, le SMA a totalisé 1 249,5 cadres en 2022 (- 9). Prévus pour une durée allant de deux à trois ans, les postes d'encadrement militaires et civils connaissent des vacances conjoncturelles notamment sur des spécialités déficitaires.

Compte tenu des difficultés des armées à honorer les postes dans les spécialités en tension, et par mesure de précaution, il a été décidé de transformer 13 postes de cadres militaires créés en 2022 en postes civils et de décaler leur recrutement du 1er juillet 2022 au 1er janvier 2023.

Graphique n° 10 : facteurs d'évolution de la masse salariale de 2021 à 2022



Source : Cour des comptes d'après Chorus et DGOM

En 2022, l'enveloppe de titre 2 a fortement progressé (+10,8 M€) notamment en raison de l'ouverture prévue des deux compagnies du SMA à Mayotte et à Hao en Polynésie française.

Les dépenses de personnel du SMA (hors CAS Pensions) sur le programme 138 ont augmenté en 2022 de 6,8 % par rapport aux dépenses exécutées sur ce poste l'année précédente. Cette hausse s'explique à la fois par l'évolution du schéma d'emplois (un flux générant

+ 202 ETP de cadres et de volontaires pour un montant global de 4,12 M€)¹² mais aussi par des mesures catégorielles pour un montant évalué à 0,72 M€ en 2022 (0,16 M€ au titre de la revalorisation de la solde des volontaires et 0,56 M€ liés aux surcoûts de la mise en œuvre de la NPRM¹³).

À ce titre, l'avis rendu par le CBCM sur le DPGECP a été favorable avec réserves, compte tenu des incertitudes relatives à la mise en œuvre de la nouvelle politique de rémunération des militaires et du besoin affiché d'un décret de transfert entrant.

C - Des dépenses marginales sur les autres titres de la mission mais une gestion à améliorer en fonctionnement et en investissement

Les dépenses de la mission *Outre-mer* sur les titres 3 (fonctionnement) et 5 (investissement) représentent 4,1 % des crédits consommés en 2022, du même ordre de grandeur que lors des exercices précédents. Malgré la faiblesse relative des montants en jeu, les écarts récurrents entre LFI et exécution des crédits appellent à une gestion plus rigoureuse.

1 - Des prévisions de dépenses de fonctionnement insincères

Le montant des dépenses de fonctionnement s'élève à 91,38 M€ en AE et 88,95 M€ en CP. Malgré des montants relativement limités pour la mission, l'écart entre prévision et exécution est, comme pour l'année précédente, suffisamment notable pour être souligné (+ 89,9 % en AE et + 86 % en CP).

Les dépenses de fonctionnement réalisées pour l'année 2022 sur le programme 123 s'élèvent à 10,2 M€ en AE et 10,8 M€ en CP, pour un prévisionnel de 1,1 M€ en AE et en CP. L'action 2, dotée du même montant depuis la LFI 2019 (0,09 M€) en T3, voit son exécution passer en 2021 à 6 M€ et 6,31 M€ en 2022 (dont 3,8 M€ relevant des BOP locaux) concrétisant le risque d'insincérité de la prévision déjà relevé par la Cour dans la note d'exécution budgétaire 2020 : « *La quasi absence de dotation en LFI en 2019 comme en 2020 de l'action 2 du*

¹² La cible de schéma d'emploi fixée en PLF 2022 était de + 202 ETP et un amendement est venu la majorer de +49 ETP en raison de la création d'une compagnie de SMA à Hao, de sorte que la cible de schéma d'emplois fixée en LFI 2023 est de + 251 ETP.

¹³ La nouvelle politique de rémunération des militaires (NPRM) est déployée en 3 phases, de 2021 à 2023. La première (annuité 2021) concernait l'indemnité de mobilité géographique des militaires (IMGM). La mauvaise évaluation de l'IMGM fournie en 2021 par le ministère des armées lors de sa mise en place a mécaniquement induit une sous-estimation de la prévision 2022. Les travaux menés en 2022 par la direction générale des outre-mer en collaboration avec le ministère des armées ont abouti à un transfert sur la gestion 2022 de 1,342 M€ du P212 vers le P138, correspondant au surcoût à couvrir. Les mesures catégorielles de la LFI 2022 comportent essentiellement l'annuité 2022 de la NPRM qui correspond à la mise en œuvre de l'indemnité de sujétion d'absence opérationnelle (ISAO) pour un surcoût de 200 K€, de la prime de commandement et de responsabilité des militaires (PCRM) pour un surcoût de 332 K€ et de la prime de performance (PERF) pour un surcoût de 33 K€. Les dépenses exécutées ont été maîtrisées. L'annuité 2023 devrait voir la mise en œuvre de la dernière tranche indiciaire et indemnitaire au 1er octobre 2023. Elle comportera l'indemnité d'état militaire (IEM), l'indemnité de garnison (IGAR), l'indemnité compensatrice transitoire (ICT), la prime de parcours professionnels des militaires (3PM) et la prime de compétences spécifiques (PCS).

programme 123] alors que son exécution ressort sur ces deux années à plus de 10 M€ pourrait, si elle se prolongeait les années prochaines, constituer une insincérité de prévision. »¹⁴.

Les dépenses de fonctionnement de l'action 2 du programme 123 concernent les dépenses de certaines d'opérations du CCT, la résorption de l'habitat insalubre et intègrent également l'activité « recherche, études et évacuation » (1,8 M€ en AE et 2 M€ en CP) qui évolue dans le PLF 2023 (1,03 M€ en AE et CP) afin de mieux refléter l'exécution 2022. Dans sa réponse, la DGOM explique ces écarts par une évolution des imputations, due notamment aux opérations conduites directement par la DEAL de Mayotte pour la résorption de l'habitat insalubre. La DGOM précise qu'elle « s'attachera à mieux prendre en compte [ces modifications d'imputation] dans le PAP 2024 ».

Les dépenses de fonctionnement du programme 138 - action 2 *Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle* (pour 86 % relevant du SMA) s'élèvent à 81,3 M€ en AE et 78,1 M€ en CP par rapport à un prévisionnel de 50,2 M€ en AE et 50,1 M€ en CP, y compris la subvention pour charge de service public.

2 - Une gestion à améliorer sur les dépenses d'investissement

Les dépenses d'investissement relèvent essentiellement du SMA au sein du programme 138 *Emploi outre-mer*. Elles représentent 27,10 M€ en AE et 20,9 M€ en CP au titre de la LFI 2022, soit une hausse de près de 30 % en CP – mais d'un montant toujours inférieur à celui exécuté en CP en 2021. Les montants exécutés sont de 21,9 M€ en AE et 28,6 M€ en CP au titre de l'année 2022.

Sur le programme 138 (24,7 M€ en AE et 20,7 M€ en CP), l'exécution est inférieure en AE (15,52 M€) et conforme en CP (20,21 M€). Ces dépenses s'inscrivent pour l'essentiel dans la poursuite des investissements et entretiens immobiliers entrant dans le cadre du projet SMA 2025. Néanmoins, plusieurs opérations programmées ont été repoussées, notamment celles concernant les deux compagnies qui doivent se créer à Hao et à Mayotte. Dans le premier cas, une surestimation des travaux réels entraîne un reliquat non engagé de 1,2 M€ (sur 2,1 M€ prévus) et, pour Mayotte, les trois millions initialement prévus pour financer le terrain n'ont pas été engagés à la suite de l'étude de faisabilité qui a mis en avant l'incompatibilité de ce terrain avec les extensions prévues.

Concernant le programme 123, les montants inscrits en LFI pour le titre 5 s'élèvent à 2,42 M€ en AE et 0,48 M€ en CP pour une exécution de 4,95 M€ en AE et 8,53 M€ en CP, soit respectivement + 104,7 % et + 1687,17 %¹⁵. Ces dépenses concernent l'action 2 *Aménagement du territoire* et sont mises en œuvre par les BOP locaux. Depuis au moins 2020, les montants inscrits en LFI en CP ne reflètent pas le niveau des tranches fonctionnelles pluriannuelles des investissements programmés. Comme pour les dépenses de titre 3, celles-ci paraissent peu sincères dans leur prévision alors même qu'il s'agit de tranches fonctionnelles déterminées et connues : la construction d'un quai en eau profonde à Saint-Pierre et Miquelon et la

¹⁴ Dans la *Note d'exécution budgétaire 2021*, la Cour reconduisait ce constat « La quasi absence de dotation en LFI 2019, 2020 et 2021 de cette dernière action alors que son exécution ressort en 2020 à plus de 10 M€ et en 2021 à près de 6 M€, constitue une insincérité de la prévision ».

¹⁵ L'exécution 2021 s'élevait elle à 2,14 M€ en AE et 11,53 M€

construction de la route reliant les communes de Maripassoula à Papaïchton en Guyane. Le PLF 2023 prévoit 1,18 M€ en AE et 12,49 M€ en CP, effort louable mais qui ne répond qu'imparfaitement au besoin de sincérisation d'autant que les prévisions indicatives pour 2024 et 2025 reviennent au montant antérieur de 0,49 M€ en CP. La DGOM indique cependant dans sa réponse à la Cour qu'elle poursuivra son effort dans le PAP 2024 afin de mieux prendre en compte les dépenses récurrentes en fonctionnement et en investissement.

IV - Les perspectives associées à la trajectoire budgétaire

A - A court terme, des volumes stables de report de crédits et de charges à payer

Fin 2021, les reports de crédits sur 2022 s'élevaient à 41,04 M€ en CP, dont :

- 14,77 M€ des crédits de paiement (P123) du plan de relance non consommés en 2021 et dont la direction du budget a demandé leur sanctuarisation pour report sur la gestion 2022, soit 2,47 % des CP initiaux du P123 (3,57% en intégrant le report des fonds de concours) ;
- 19,51 M€ des crédits non consommés au titre des fonds rattachés en 2021 ou reportés des années antérieures du service militaire adapté, soit 1,07 % des CP inscrits en LFI.

Le montant de reports 2022 sur 2023 demandés s'élève pour la mission outre-mer à 47,78 M€ en AE se répartissant en :

- 31,4 M€ sur le P138 au titre des investissements du SMA (16,8 M€ en 2021) ;
- 16,37 M€ sur le P123 de reports de tranches fonctionnelles (18,4 M€ en 2021) notamment destinés au financement de la construction/rénovation du lycée de Wallis et Futuna.

A ces montants s'ajoutent les reports au titre des fonds de concours se répartissant :

- 7,23 M€ en AE et 25,34 M€ en CP sur le programme 138 ;
- 1,74 M€ en AE et 7,22 M€ en CP sur le programme 123.

Le volume des charges à payer reporté de 2021 sur 2022 s'élevait à 22,33 M€. Du fait de la mobilisation à titre exceptionnel et dérogatoire des crédits du plan de relance (40 M€), les charges à payer ont été drastiquement réduites. Au 31 décembre 2022, 0,25 M€ de CP facturés et 0,15 M€ de CP préenregistrés étaient inscrits pour les deux programmes. Cependant, l'impact sur le budget 2023 sera similaire aux années précédentes car les crédits du plan de relance ainsi mobilisés ont été reconstitués dès la programmation initiale 2023.

Tableau n° 10 : évolution des charges à payer par programme (2020-2022)

		CP facturés	CP préenregistrés	Total
P123	31/12/2020	28 908 075	4 932 537	33 840 612
	31/12/2021	37 652 222	1 450 322	39 102 544
	31/12/2022	250 083	294 322	544 405
P138	31/12/2020	205 233	516 070	721 303
	31/12/2021	795 137	319 100	1 114 237
	31/12/2022	-	145 711	145 711
Mobilisation exceptionnelle des crédits du plan de relance				40 684 266
Total des charges à payer et des crédits du plan de relance à reconstituer en 2023				41 082 960

Source : direction du budget

En 2022, une vingtaine de demandes de paiement (DP) a été créée après la date de fin de gestion, à titre principal sur le programme 138. La dérogation aux dates de fin de gestion a été sollicitée pour la compensation des exonérations de cotisations sociales pour lesquelles les échéanciers ont été transmis trop tardivement, comme en 2021 (paiement de l'UNEDIC pour 6,9 M€, de l'AGIRC-ARRCO pour 69,3 M€ et de l'ACOSS pour 231,4 M€).

Ces impayés correspondent au rythme classique de consommation en fin d'exercice (remise tardive de factures, service fait effectués en fin de gestion...), ainsi qu'à un manque de CP disponibles. Encore plus qu'en 2021, la consommation intégrale des CP disponibles, hors rattachement de fonds de concours et plan de relance, a généré les impayés constatés.

B - Un volume de restes à payer qui interroge la soutenabilité budgétaire de la mission

Si la progression des restes à payer de la mission outre-mer en 2022 (+ 102 M€) a pu être freinée par rapport à l'exercice précédent (+ 179 M€), le volume total dépasse cette année les 2 Md€, essentiellement portés par le programme 123 *Conditions de vie outre-mer* (97,6 %). La DGOM explique en partie ce fait par les opérations pluriannuelles d'investissement de ce programme.

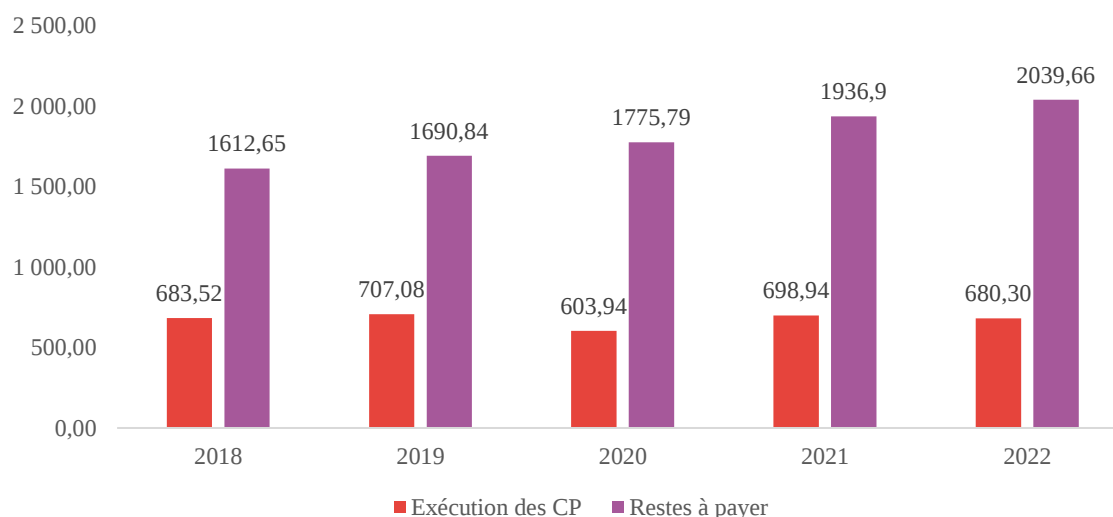
Le caractère pluriannuel ne saurait pleinement justifier la situation, puisque c'est l'objectif même de la comptabilité en AE et CP que d'en maîtriser la gestion : « *L'autorisation d'engagement permet de contrôler la dépense au moment de son commencement et d'en maîtriser les impacts potentiellement pluriannuels* »¹⁶. Le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique a prévu ces modalités afin de permettre au Parlement d'encadrer de façon efficace l'ensemble des engagements contractés par les gestionnaires au nom de l'État. Le recueil des règles de comptabilité budgétaire de l'État indique que « *la bonne application des règles de consommation des AE et CP est un enjeu majeur de l'exécution d'un budget et de son pilotage ; elle se fonde sur le respect des critères*

¹⁶ Recueil des règles de comptabilité budgétaire de l'Etat, janvier 2023, page 101.

de qualité de la comptabilité budgétaire que sont la réalité¹⁷, la justification, la présentation et la bonne information, la sincérité, l'exactitude, l'exhaustivité, la non-compensation, l'imputation et le rattachement à la bonne période comptable et au bon exercice ».

L'article 15-1 de la LOLF dispose que « *les crédits ouverts (...) au titre d'une année ne créent aucun droit au titre des années suivantes.* » Pour autant, les AE consommées peuvent produire leurs effets au-delà de l'année de leur engagement. Il en résulte la nécessité de programmer les dépenses de sorte que les consommations d'AE restent compatibles avec les disponibilités de CP sur l'ensemble des exercices concernés. La DGOM ne dispose pas de la connaissance exhaustive, consolidée et centralisée des lignes budgétaires concernées, compte tenu de l'organisation déconcentrée de leur gestion dans les BOP ultramarins.

Graphique n° 11 : évolution de l'exécution des CP et des restes à payer sur le programme 123 (en M€)



Source : Cour des comptes, d'après Chorus

La DGOM s'est engagée, depuis 2019, dans un processus de nettoyage de ces engagements juridiques devenus inactifs. L'exercice 2021 avait permis un nettoyage important des engagements anciens à hauteur de 111,6 M€. L'année 2022 marque un palier dans la mise en œuvre de ces apurements, puisque le cumul des retraits nets n'est, cette année, que de 59,4 M€. Les efforts n'ont pas été maintenus ou les réticences des Préfets à annuler ces engagements ont été plus vives.

La même méthode a pourtant été employée en 2022 et en 2021 : deux instructions ministérielles ont été envoyées aux responsables de budget opérationnel de programme (14 février 2022 et 12 août 2022) et un pilotage régulier renforcé a été assuré, avec notamment des états mensuels par BOP, communiqués à la responsable de programme, à la direction du budget et aux responsables de BOP.

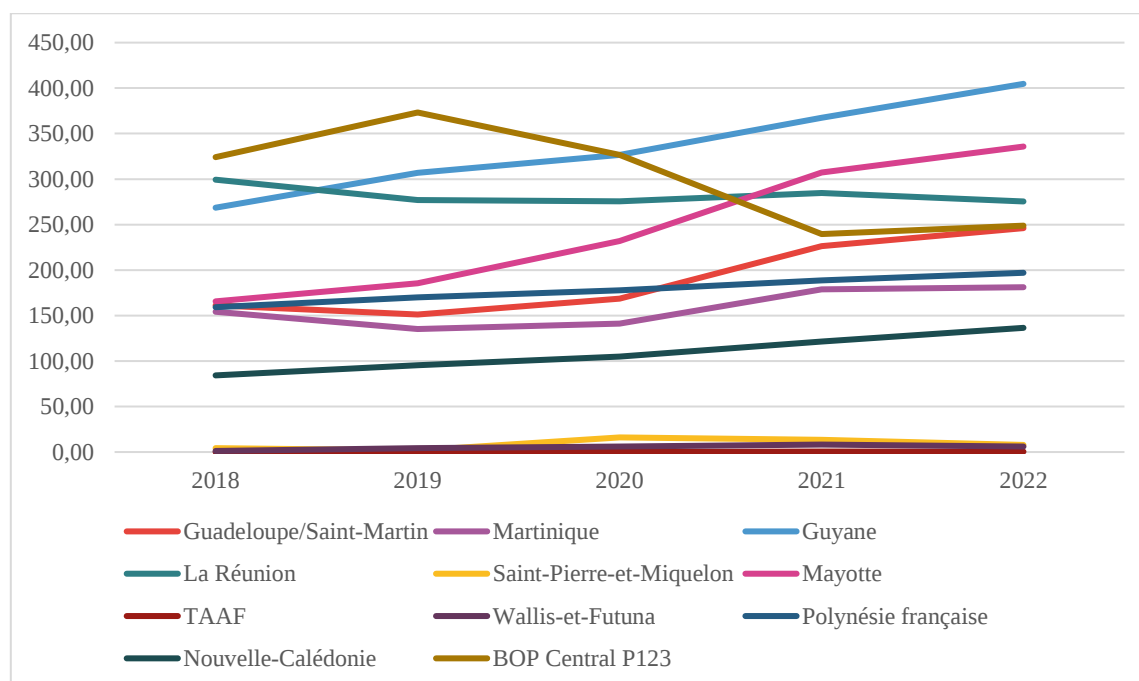
¹⁷ Au cours de l'exercice 2022, seules deux tranches fonctionnelles de plus de deux ans gérées par le SMA, ont fait l'objet de retraits d'affectation pour des sommes modiques (moins de 60 000 €).

Tableau n° 11 : évolution des retraits d'engagements d'années antérieures (en M€)

	P. 123	P. 138	Mission Outre-mer
2022	-59,4	-1,59	-60,99
2021	-111,6	-22,4	-134
2020	-85,3	-3,9	-89,2
2019	-84,8	-11,6	-96,4
2018	-59,8	-6,9	-66,7
2017	-49,5	-3,1	-52,6
2016	-55	-6,8	-61,8

Source : Cour des comptes d'après les données de la DGOM

La Guyane et La Réunion avaient engagé en 2021 un important travail de nettoyage ayant conduit respectivement à l'annulation de 32,27 M€ et 25,63 M€ d'engagements juridiques. Ces deux territoires, ainsi que Mayotte, n'ont procédé en 2022 à aucune annulation. Celles-ci restent insuffisantes en Polynésie française (0,6 M€) et en Martinique (0,17 M€). La Guadeloupe, qui n'avait pas répondu à la demande des services centraux en 2021, a engagé ce travail en 2022 permettant l'annulation de 8,6 M€ d'engagements juridiques.

Graphique n° 12 : évolution des restes à payer du P123 par territoire

Source : Cour des comptes, d'après Chorus

Tableau n° 12 : âge des restes à payer (en M€)

<i>Années</i>	<i>RAP fin 2019</i>	<i>RAP fin 2020</i>	<i>RAP fin 2021</i>	<i>RAP fin nov. 2022</i>
2011	88,4	94,6 ¹⁸	62,1	51,3
2012	46,4	23,1	12,9	13,5
2013	53,9	46,5	29,2	26,1
2014	61,3	40,1	26,5	23,4
2015	126,0	76,4	48,9	42,9
2016	168,2	132,7	78,7	64,3
2017	251,2	202,7	131,4	115,6
2018	390,2	292,7	206,2	170,7
2019	499,6	358,7	260,6	219,9
2020		470,5	353,0	320,9
2021			516,0	492,1
2022				499,5
Total général	1 685,3	1 737,9	1 725,4	2 040,3

Source : Cour des comptes d'après Chorus et DGOM

La Cour relève que la DB et la DGOM devraient s'assurer de la convergence de leur approche méthodologique pour apurer les restes à payer de façon rapide et significative. Dans sa réponse, la DB précise que « *la fiabilisation des engagements budgétaires non mouvementés constitue le pré-requis, partagé par la DGOM et la DB, à des opérations de clôture automatisées* ».

La DB propose de supprimer les postes d'engagements juridiques non mouvementés depuis cinq ans¹⁹. Dans l'hypothèse où un poste d'engagement juridique devrait *in fine* être utilisé pour permettre un paiement, la DGOM pourrait mettre à disposition du BOP concerné les AE nécessaires pour « *réactiver ce poste d'engagement juridique* ». Un dégel de la réserve

¹⁸ Ce montant paraît incohérent avec le reste du tableau pour l'année considérée. Selon la DGOM, ce tableau a été établi à partir d'une restitution de l'infocentre Chorus (INF-BUD-53) dans lequel est indiqué pour chaque poste d'engagement juridique la "date de réplique de l'EJ". C'est cette date qui est utilisée pour déterminer l'année d'origine de l'engagement juridique. Cependant, cette date issue automatiquement de Chorus peut être modifiée en cas de modification du poste de l'EJ. Il y a donc des imperfections dans ce tableau mais qui pour autant ne remettent nullement en cause sa validité générale. .

¹⁹ Le montant des restes à payer de plus de 5 ans se monte à 337,17 M€ soit 16,5 % du total. Toutefois, le montant exact des engagements non mouvementés sur ce montant doit encore faire l'objet d'un traitement dans Chorus par les BOP déconcentrés.

de précaution en fin de gestion permettrait, si nécessaire et à due concurrence, de ne pas obérer la capacité du ministère à engager ses opérations annuelles.

La DGOM souhaite fiabiliser les engagements budgétaires, afin de réduire le risque de non-réalisation et fixer, dans les conventions de financement, une échéance de caducité, comme cela existe actuellement pour les financements accordés au titre du fonds exceptionnel d'investissement.

Le CBCM indique qu'en cas de mise en place de clôture automatique, il conviendrait de déterminer le choix des engagements juridiques à clôturer en priorité, les plus anciens, ou bien retenir un montant seuil d'engagements juridiques. « *De façon générale, le volume des RAP soulève un problème de qualité budgétaire et de connaissance des engagements réels de l'Etat* ». Le CBCM propose, comme depuis deux ans, d'accompagner la DGOM et les CBR dans la mise en œuvre d'un plan d'action sans que cette démarche permette de fiabiliser ces restes à payer.

Les autres indicateurs de risques

Plusieurs risques ayant de possibles conséquences sur l'exercice budgétaire 2023 peuvent être soulignés :

- le régime de protection sociale généralisée de la Polynésie française connaît d'importantes difficultés financières malgré la mise en place d'une taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sociale, un soutien de l'État à titre exceptionnel et pour des montants non connus à ce stade pourrait être sollicité ;
- le Syndicat mixte de gestion de l'eau et de l'assainissement de Guadeloupe (SMGEAG) connaît d'importantes défaillances dans sa gestion et la situation de l'eau en Guadeloupe demeure sans amélioration. Un premier soutien de l'Etat a été inscrit en PLF 2023 (10 M€) que le ministère des outre-mer souhaiterait voir augmenté ;
- les dégâts causés par la tempête Fiona sont en cours d'expertise. 10 M€ en AE ont déjà été accordés en 2022 mais n'ont pas été consommés. Alors que le régime de catastrophes naturelles pourra couvrir certaines pertes, le montant des crédits complémentaires qui pourraient être mobilisés par l'Etat, notamment sur le fonds de secours, reste à stabiliser par le ministère chargé des outre-mer ;
- la collectivité territoriale de Guyane fait l'objet d'un soutien financier majeur de la part de l'Etat notamment via l'accord structurel passé avec la collectivité (40 M€ en 2022), qui devrait être reconduit en 2023 ;
- la situation financière de la Nouvelle Calédonie demeure tendue²⁰.

²⁰ Pour faire face aux besoins, la DGOM avait sollicité un abondement de 50 M€ qui, après arbitrage, ne s'est élevé qu'à 20 M€. En conséquence, et compte tenu de la persistance des difficultés financières de la région, la dépense pourrait être reconduite l'an prochain, s'inscrivant par ailleurs dans le plan d'aide de 40 M€ signé entre l'État et la collectivité.

V - L'incidence des dépenses budgétaires sur l'environnement

La présentation du budget vert a pour objectif d'évaluer les efforts budgétaires de l'État pour atteindre les objectifs nationaux et internationaux de la France, en particulier l'Accord de Paris sur le climat, dans le cadre duquel la France s'est engagée à réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 40 % en 2030 (par rapport à 1990) pour viser la neutralité carbone en 2050.

Ce budget vert permet de rendre compte de l'impact des dépenses de l'État sur six axes environnementaux : atténuation climat, adaptation climat, eau, déchets, pollutions, biodiversité. Les dépenses budgétaires, les taxes affectées plafonnées et les dépenses fiscales sont appréciées en fonction de leur incidence sur chacun de ces axes, et classées en trois catégories : favorable, défavorable, neutre.

Par ailleurs, certaines dépenses sont « non cotées », lorsque l'état actuel des connaissances scientifiques ou le manque de données disponibles ne permet pas d'évaluer de manière fiable et/ou consensuelle l'impact environnemental.

Au total, pour les deux programmes de la mission *Outre-mer*, les dépenses budgétaires sont évaluées comme neutres à hauteur de 96,7 % et défavorables à hauteur de 3,3 %. Les dépenses fiscales quant à elles sont estimées sans impact à 75 % et défavorables pour 25 %.

Tableau n° 13 : impact environnemental des crédits budgétaires de la mission Outre-mer (en Md €)

Année	Favorables	Défavorables	Sans impact	Total
PLF 2022	0,09	2,11	0,22	2,42
PLF 2023	0,08	2,12	0,22	2,42

Source : Cour des comptes d'après Jaune « Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État », annexé aux PLF 2022 & 2023

Tableau n° 14 : impact environnemental des dépenses fiscales de la mission Outre-mer (en Md €)

Année	Favorables	Défavorables	Sans impact	Total
PLF 2022	1,9	4,74	0	6,65
PLF 2023	1,76	5,32	0	7,09

Source : Cour des comptes d'après Jaune « Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État », annexé aux PLF 2022 & 2023

Si certaines limites soulignées l'année dernière ont été prises en compte²¹, le caractère peu explicite et l'exogénéité des informations qui permettent de définir et de modifier le

²¹ Ainsi, sur les crédits dédiés au logement, seuls 36 M€ des dépenses ont été cotées défavorables, représentant la « part artificialisante », en cohérence avec la méthodologie retenue pour le logement neuf.

classement des dépenses budgétaires de la mission *Outre-mer* au regard de leur impact environnemental ne placent pas la Cour en capacité de juger de la pertinence de cette cotation. Les remarques de la Cour faites l'an dernier dans le cadre de la NEB 2021 restent donc inchangées²²

Par ailleurs considéré comme jaune budgétaire à part entière annexé au PLF, ce document nécessite de s'insérer dans le processus classique de co-construction (ministères et DB) des documents budgétaires.

RECOMMANDATIONS

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. *(Recommandation reformulée) : fiabiliser les prévisions de consommation des titres 3 et 5 de la mission afin de renforcer la qualité de la budgétisation (DGOM, DB) ;*
 2. *formaliser une méthode commune d'annulation des engagements juridiques sans mouvement depuis cinq ans et fiabiliser le montant des AE ouvertes ces cinq dernières années pour en tirer les conséquences en matière d'ouverture de crédits de paiements correspondants (DGOM, CBCM, DB).*
-

²² Cour des Comptes, *Note d'exécution budgétaire 2021*, avril 2022

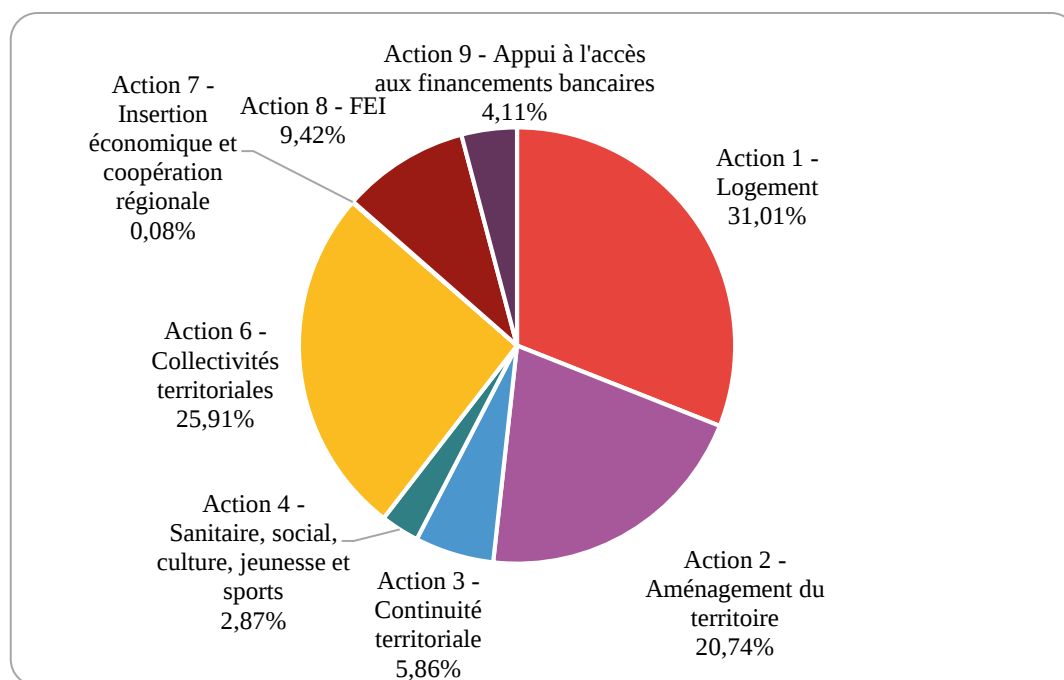
Chapitre II

Points d'attention par programme

I - Une consommation quasi-totale des CP du P 123 qui masque des disparités fortes entre actions

Le programme 123 participe au financement pluriannuel d'investissements pour l'aménagement et le développement des territoires ultramarins. Au 31 décembre 2022, le programme 123 se caractérise par :

- un volume d'AE ouvertes quasi stable par rapport à 2021 (860,87 M€), consommées à 91 % ;
- un niveau de CP élevé (680,3 M€), consommé à 98,4 % au global et à plus de 100 % pour quatre briques (logement, aménagement contractuelisé, fonds exceptionnel d'investissement, fonds de secours). Seule la brique « plan de relance » affiche un niveau d'exécution très faible (16 %). Pour la deuxième année consécutive, la consommation des crédits du programme 123 (hors reports des AENE, fonds de concours et reliquat d'une partie des CP dédiés à la relance) est quasi intégrale.
- un niveau de restes à payer jamais atteint (Cf. point 1.4).

Graphique n° 13 : répartition des CP consommés par action sur le programme 123

Source : Cour des comptes d'après Chorus

En comparaison avec 2021, l'action 1 *Logement* a été davantage sollicitée (31 % contre 21 %), alors que celle qui concerne les collectivités territoriales – action 6 – l'a été nettement moins (40,5 % en 2021, 26 % en 2022).

L'action 1 *Ligne budgétaire unique (logement)* retrouve son niveau de consommation de 2020 mais présente une sous-exécution de 56,95 M€ en AE et 26,47 M€ en CP :

- 38,8 M€ d'engagements juridiques anciens ont été finalisés au cours de l'année 2022, alors que 220,4 M€ d'EJ nouveaux ont été créés, soit un solde de 178,5 M€ d'AE consommées ;
- en CP, la consommation progresse par rapport à l'exécution 2021, passant de 146,7 M€ à 174,5 M€, faisant apparaître néanmoins une sous-exécution de 26,47 M€ par rapport à la LF2022.

Si la totalité de la ligne budgétaire unique est prévue en dépenses d'intervention, des crédits ont toutefois été consommés en fonctionnement (3,15 M€ en AE et 3,18 M€ en CP) : le BOP de Mayotte a imputé 1,7 M€ en AE et 2,1 M€ en CP pour le financement d'une équipe dédiée à la résorption de l'habitat insalubre créée par la Direction de l'équipement, de l'aménagement et du logement et tous les BOP ont financé des études sur le logement social en T3 à hauteur de 1,2 M€ en AE et 1 M€ en CP.

La consommation de l'action 7 *Insertion et coopération régionale* a été inférieure à la LFI tant en AE qu'en CP avec 0,8 M€ en AE et 0,5 M€ en CP. La reprise du fonds de

coopération régionale²³ est plus lente que les autres dispositifs du fait d'une vacance de poste d'un ambassadeur et d'un manque de crédits en fin de gestion.

Le bilan 2022 de l'action 2 *Aménagement du territoire* fait apparaître une forte hausse de la consommation sur cette action, par rapport aux années précédentes et par rapport à la LFI en AE (finalisation de 11,5 M€ et 216,7 M€ de nouveaux engagements) et en CP (sur-exécution de 21 M€). 2022 était la dernière année de mise en œuvre des contrats de convergence et de transformation (CCT) dans les territoires (à l'exception de la Polynésie française).

Une partie des dépenses de contrats (2,2 M€ en AE et 2 M€ en CP) a été imputée sur des dépenses de titre 3, en particulier pour le BOP territorial de Wallis-et-Futuna. Il s'agit de dépenses de conseil en ingénierie pour la mise en œuvre de projets du CCT. S'agissant des dépenses hors contrats (3,5 M€ en AE et 4,2 M€ en CP), elles recouvrent des rattachements par voie de fonds de concours au profit du dispositif Europ'Act, des dépenses d'études (notamment évaluation des politiques publiques menées en administration centrale) et des dépenses dans le domaine de l'environnement.

S'agissant des dépenses d'investissement, elles s'inscrivent à titre principal dans les tranches fonctionnelles créées les années passées : les deux tranches fonctionnelles (construction d'une route entre les communes de Maripassoula et Papaïchton et construction d'un quai en eaux profondes à Saint-Pierre et Miquelon²⁴) ont été créées en 2019 et 2020 par redéploiement d'autres actions et d'autres dispositifs qui s'exécutent en T6 (à titre principal le FEI). Le projet de Guyane est, par ailleurs, co-financé par les fonds structurels de l'UE (FEADER), il y a donc, comme pour les autres rattachements de fonds de concours, un décalage avec la justification au premier euro.

Tableau n° 15 : exécution des CCT sur le programme 123

P123/Territoire	Montant contractualisé	Exécution 2019		Exécution 2020		Exécution 2021		Exécution 2022		Prévision 2023		Cumul 2019 - 2022			
		AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	Taux d'engagement	Taux de couverture des engagements
Guadeloupe	30,50	3,60	0,06	5,39	1,29	8,39	0,51	13,12	3,44	7,63	3,44	30,49	5,30	100%	17%
Guyane*	15,04	8,24	0,60	5,06	1,61	1,76	3,11	0,66	1,32	8,01	1,32	15,72	6,64	105%	42%
La Réunion	75,34	9,24	2,85	12,39	5,00	9,42	4,74	17,36	11,80	18,83	11,80	48,42	24,39	64%	50%
Martinique	27,87	5,57	1,31	5,26	1,07	3,14	0,65	4,27	1,14	6,97	1,14	18,23	4,17	65%	23%
Mayotte	163,01	8,38	0,66	15,09	3,33	17,61	6,73	29,49	14,89	40,75	14,89	70,56	25,61	43%	36%
Saint-Pierre-et-Miquelon	9,50	0,65	0,44	2,72	1,35	4,20	1,79	0,67	2,89	2,38	2,89	8,23	6,46	87%	79%
Saint Martin	39,50			10,60	1,52	7,59	1,10	9,89	1,95	9,88	1,95	28,08	4,56	71%	16%
Wallis-et-Futuna	26,57	5,83	4,27	6,85	4,96	6,24	6,61	6,00	7,93	6,64	7,93	24,92	23,77	94%	95%
Sous-total	387,33	41,51	10,19	63,34	20,13	58,35	25,23	81,46	45,36	101,08	45,36	244,65	100,91	63%	41%
Polynésie Française (2021-2023)	88,60					31,73	6,12	31,10	13,73	29,47	13,73	62,83	19,85	71%	32%
TOTAL	475,93	41,51	10,19	63,34	20,13	90,07	31,36	112,56	59,08	130,55	59,08	307,48	120,75	65%	39%

Source : RAP et Chorus * Pour la Guyane, le montant contractualisé correspond au montant engagé sur le P123 en 2019 et à l'enveloppe supplémentaire au titre des financements d'équipements sportifs. Le reste du contrat est exécuté sur le PITE P162.

²³ Créé par la loi d'orientation pour l'Outre-Mer (LOOM) du 13 décembre 2000, le FCR contribue à l'insertion des collectivités ultra-marines dans leur environnement en soutenant des projets de coopération régionale. Alimenté par des crédits d'État, le dispositif FCR peut recevoir des dotations du département, de la région, de toute autre collectivité publique ou de tout organisme public. Le FCR est géré par la mission diplomatique de la Préfecture. Il fonctionne par appel à projets examinés et sélectionnés en lien avec les services de coopération et d'action culturelle des ambassades dans les pays de la zone concernée.

²⁴ Dont l'exécution est désormais quasiment achevée.

Avenants de prolongation des CCT pour 2023

L'élaboration d'une nouvelle génération de contrat nécessite un mandat de négociation du Premier ministre. En début d'année 2022, il est apparu que le calendrier de l'année en raison des échéances électorales ne permettrait pas de disposer d'un tel mandat dans un délai compatible avec la négociation de nouveaux contrats : l'expérience des actuels CCT ayant montré qu'une durée de 10 à 12 mois était nécessaire. C'est la raison pour laquelle il a été convenu de retenir l'option d'avenants de reconduction pour l'année 2023. L'arbitrage interministériel du 2 septembre 2022 retient le principe d'un niveau de mobilisation budgétaire 2023 correspondant à une année moyenne des actuels CCT. En fonction du reliquat de crédits contractualisés cela conduit à un montant supplémentaire à contractualiser variable en fonction des programmes et des territoires. Le 7 novembre 2022, le ministre délégué chargé des outre-mer a demandé aux préfets et hauts-commissaires d'engager les échanges en vue de la conclusion de ces avenants, qui sont actuellement en cours d'élaboration.

La fin des restrictions de voyage et le renchérissement du prix des billets d'avion ont donné un surcroît d'activité à LADOM dont les crédits d'intervention ont augmenté (23 M€ en AE et CP) et qui a dû prélever 10 M€ sur sa trésorerie pour assurer la continuité territoriale²⁵ (Action 3). Les consommations de T3 correspondent à des achats de billets d'avion, qui certes se limitent à 78 437 € en AE et 80 841 € en CP, mais n'étaient pas inscrites en LFI.

Comme en 2020 et en 2021, la dépense pour l'action 4 *Sanitaire, social, culture, jeunesse et sport* mise en œuvre en 2022 est très supérieure à la LFI avec l'augmentation des aides aux associations et la reconduction du financement d'investissement et de fonctionnement du régime de santé de Polynésie française (non prévue en LFI). Ces dispositifs ont été financés par redéploiement des autres actions du programme. De plus, la LFR de l'été a ouvert 19 M€ en AE et CP au titre de l'aide alimentaire d'urgence, qui a été exécutée à hauteur de 4 M€ sur cette action et 15 M€ ont été transférés vers le ministère de la santé (décret de transfert du 02 décembre 2022).

La consommation de l'action 6 *Collectivités territoriales* s'élève à 220 M€, avec des finalisations d'engagements juridiques de 5 M€, soit une consommation des EJ de l'année de 225 M€. Elle est donc supérieure à la LFI grâce à l'ouverture par la LFR de fin d'année 2022 de 20 M€ d'AE dans le cadre de l'accord structurel avec la collectivité territoriale de Guyane.

Lors de la préparation du PLF 2022, conformément à l'accord intervenu entre les ministres, 6 M€ d'AE prévues sur l'action 8 *Fonds exceptionnel d'investissement* ont été transférés vers l'action 2 du programme 138, pour le financement de la réhabilitation du parc immobilier du SMA en Martinique. Par ailleurs et comme les années précédentes, 7 M€ d'AE de l'enveloppe de l'action 8 ont été fongibilisés vers l'action 2 (volet sport des CCT). En 2022, tous les BOP, à l'exception du BOP de Mayotte, ont engagé la totalité des enveloppes notifiées. Les CP ont eux connu une forte consommation, le rythme des opérations s'accéléralant, selon la DGOM, en raison de la maturité des projets.

Pour l'action 9 *Appui à l'accès au financement bancaire*, le dépassement de la LFI s'explique par une dépense non prévue : le prêt garanti par l'Etat accordé au gouvernement de Nouvelle Calédonie (3,07 M€ en AE et CP).

²⁵ Ce prélèvement fait suite à la non perception de subventions de la région La Réunion.

Au cours de la gestion 2022, deux communes nouvelles ont signé un contrat de redressement outre-mer (Corom)²⁶ (Sainte-Rose, en Guadeloupe, pour un contrat de trois ans et Sada à Mayotte – pour un contrat de deux années), portant à neuf le nombre de communes engagées dans un Corom. Comme en 2021, le comité national de suivi s'est réuni deux fois pour l'attribution de subventions.

Tableau n° 16 : montant des contrats Corom (2021-2022)

	Bénéficiaires	AE 2021	CP 2021	AE 2022	CP 2022
Guadeloupe	Basse-Terre	2 730 000 €	1 050 000 €		840 000 €
	Pointe-à-Pitre	2 814 000 €	1 134 000 €	950 000 €	1 790 000 €
	Sainte-Rose	-	-	2 400 000 €	800 000 €
Martinique	Fort-de-France	4 422 000 €	1 782 000 €	2 270 000 €	3 590 000 €
	Saint-Pierre	804 000 €	324 000 €		50 000 €
Guyane	Cayenne	2 300 000 €	800 000 €		350 000 €
	Iracoubo	660 000 €	260 000 €	129 000 €	329 000 €
La Réunion	Saint-Benoît	2 814 000 €	1 134 000 €		840 000 €
Mayotte	Sada	-	-	800 000 €	400 000 €
Total		16 544 000 €	6 484 000 €	6 549 000 €	8 989 000 €

Source : Cour des comptes d'après données DGOM

En plus de ces subventions, les Corom prévoient une assistance technique assurée par l'Agence française de développement (AFD). Une enveloppe de 4,5 M€ en AE a été engagée en 2021 sur l'action 9 du programme 123, 2,2 M€ de CP ont été versés en 2022. Le coût du dispositif des Corom s'élève ainsi, pour l'année 2022, à 6,55 M€ en AE et 11,19 M€ en CP.

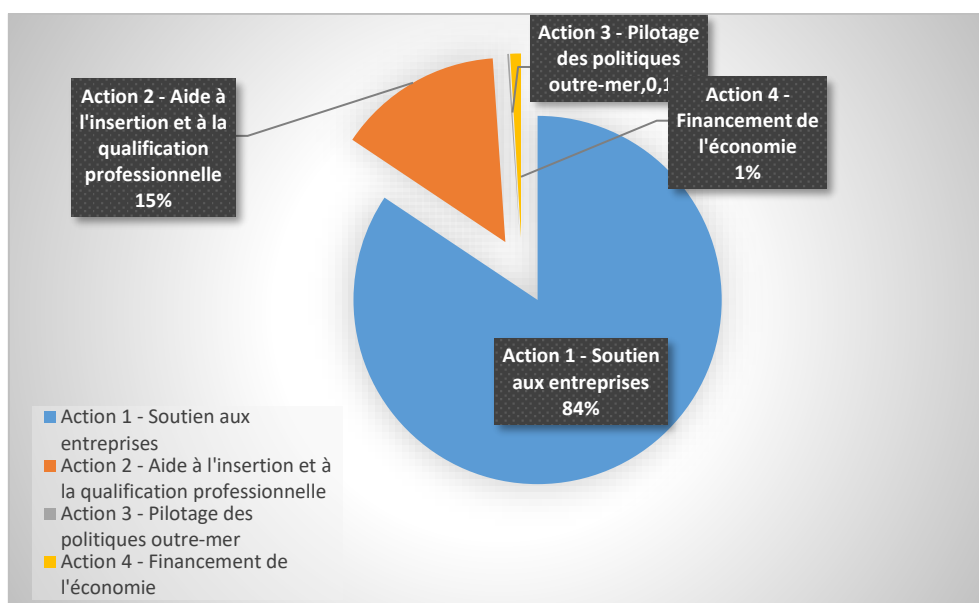
²⁶ Le dispositif Corom, introduit en loi de finances pour 2021 avec une enveloppe de 30 M€ sur trois ans, vise à apporter le soutien de l'État auprès des communes ultramarines souhaitant assainir leur situation financière et réduire les délais de paiement de leurs fournisseurs locaux.

II - Un programme 138 marqué par les aléas de prévision de l'Acoss

Le programme 138 *Emploi outre-mer* a été doté en LFI 2022 de 1 788,7 M€ en AE et de 1 777,7 M€ en CP. Ce budget reste très tributaire des variations de prévisions de l'Acoss²⁷ établies pour la compensation des exonérations de cotisations sociales patronales et de leurs évolutions au cours de l'exercice.

Le programme 138 se compose de quatre actions d'un poids très inégal. L'action 1 *Soutien aux entreprises* totalise en effet plus de 84 % des crédits consommés en 2022 (et 92 % des crédits ouverts en LFI) au titre du programme et près de 63 % de la mission *Outre-mer* – en augmentation relative de 5 points par rapport à 2021.

Graphique n° 14 : exécution du programme 138 – répartition des CP consommés par action



Source : Cour des comptes d'après Chorus

A - Action 1 « Soutien aux entreprises »

La Cour constate une sur-exécution de 248,33 M€ (en AE et CP) de l'action 1 du programme 138, exclusivement composée de transferts aux entreprises. Les difficultés de programmation demeurent liées aux difficultés d'appréhension du calcul et de la mobilisation des exonérations de cotisations sociales par les entreprises outre-mer en cours d'année. Cependant, dès la réunion d'octobre 2021, soit entre le dépôt du PLF et le vote de la LFI,

²⁷ La programmation budgétaire de l'action 1 du programme 138, qui représente plus de 80 % des dépenses du programme, est construite par la DGOM au regard de prévisions transmises par l'Acoss, n'étant pas en mesure elle-même d'en apprécier les déterminants.

l'Acoss faisait état d'une première prévision de dépense de 1 565,4 M€ (soit 146,5 M€ au-dessus de la ressource prévue en LFI minorée des mises en réserve).

Tableau n° 17 : exécution de l'action 1 du programme 138 (en M€)

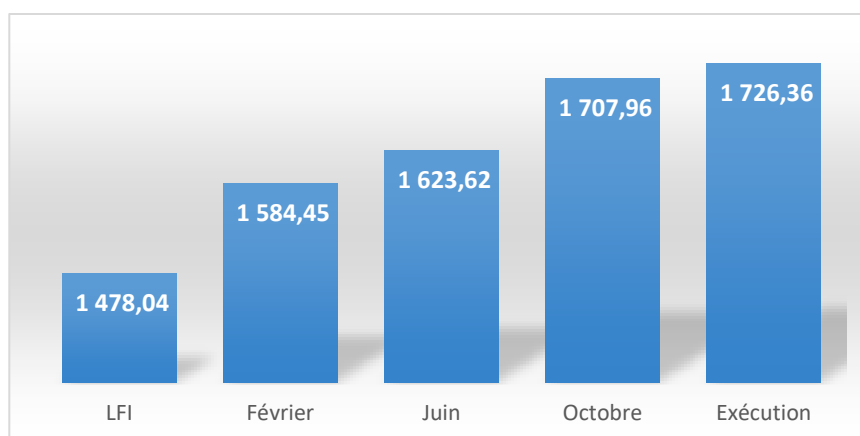
	AE			CP		
En M€	LFI	Exécution	Ecart	LFI	Exécution	Ecart
Dépenses d'intervention	1 478,04	1 726,37	248,33	1 478,04	1 726,37	248,33
TOTAL	1 478,04	1 726,37	248,33	1 478,04	1 726,37	248,33

Source : Cour des comptes d'après Chorus

Si les prévisions présentées au cours des différents groupes de suivi rassemblant la DGOM, la direction de la sécurité sociale (DSS), la DB et l'Acoss²⁸ ont permis à la DGOM d'affiner ses estimations de dépenses, nettement haussières, leur fiabilité reste perfectible même si, s'agissant d'une dépense de guichet, il est convenu que le montant de l'éventuel dépassement sera compensé sans prélèvement sur les ressources de la mission.

La cause de cette hausse proviendrait notamment d'un rebond dynamique de la masse salariale dans les départements ultra-marins, observée d'ailleurs dès le second semestre 2021.

Graphique n° 15 : évolution des prévisions de l'Acoss en cours de gestion 2022 (en M€)



Source : Cour des comptes d'après les données de la DB et Chorus

Alors que la crise sanitaire avait conduit l'Acoss à ajuster ses modèles économétriques, l'évolution favorable de la situation l'a conduit à réutiliser les modèles antérieurs – avec les mêmes limites que celles déjà identifiées auparavant, notamment le fait qu'il s'agit d'un modèle national et non propre aux départements ultra-marins. A cette limite identifiée, l'Acoss ajoute ne pas disposer de suffisamment d'ETP pour y travailler.

²⁸ Depuis le 1^{er} janvier 2021, l'Acoss est officiellement dénommée « Urssaf Caisse Nationale ». Elle précise toutefois dans le communiqué de presse rendu public : « L'existence juridique de l'Acoss n'est pas remise en cause ; elle continuera à émettre sur les marchés financiers et à signer les contrats. De la même manière, le conseil d'administration de l'Acoss continuera à porter le même nom ».

Afin de mieux comprendre les paramètres et sous-jacents utilisés par l'Acoss pour ses hypothèses, la DGOM et la DB ont sollicité une réunion méthodologique qui s'est tenue en juin 2022. Lors de celle-ci, l'Acoss a rappelé la complexité de l'exercice, la fragilité des prévisions et l'impossibilité de fixer des marges d'erreur.

Autre difficulté pour la DGOM, la fixation des échéanciers de versement manque de lisibilité et d'anticipation, et les modalités de mise en œuvre des derniers versements issus pour partie de la LFR et pour partie du dégel de la réserve de précaution ont été fait dans l'urgence et nécessité une demande de dérogation aux dates de fin de gestion.

Malgré les limites avancées par l'Acoss auprès de ses interlocuteurs, un effort doit être consenti pour améliorer ces prévisions afin de diminuer les importantes fluctuations infra-annuelles et contribuer ainsi à une meilleure fiabilité budgétaire. Dans sa réponse, l'Acoss indique ne pas disposer des moyens permettant un diagnostic conjoncturel spécifique aux territoires ultra-marins mais précise se tenir à la disposition du ministère des Outre-mer afin « *d'échanger sur les possibilités de travaux communs sur la construction d'un diagnostic territorialisé* ».

Enfin, la Cour maintient son constat que les dépenses de l'action 1 du programme 138, bien que rattachées à la mission *Outre-mer*, ne sont en l'état pas pilotables par le responsable du programme.

B - Action 2 « Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle »

L'action 2 vise à favoriser l'insertion et la qualification des jeunes ultramarins, à travers notamment les dispositifs mis en œuvre par le SMA et Ladom, unique opérateur de la mission. Elle relève de diverses natures de dépenses (personnel, fonctionnement, investissement et interventions) ainsi que de fonds de concours.

L'action 2 abrite l'intégralité du titre 2 de la mission *Outre-mer*. Cette catégorie de dépense totalise 58,8 % de la consommation de l'action considérée en 2022.

Tableau n° 18 : exécution de l'action 2 du programme 138 (en M€)

	AE			CP		
En M€	LFI	Exéc.	Ecart	LFI	Exéc.	Ecart
Dépenses de personnel	175,40	174,60	-0,80	175,40	174,60	-0,80
Dépenses de fonctionnement	48,07	77,75	29,68	47,98	74,83	26,85
Dépenses d'investissement	24,70	15,47	-9,23	20,47	20,12	-0,35
Dépenses d'intervention	36,06	28,87	-7,19	30,74	27,47	1,42
- aux ménages	25,59	18,69	-6,90	20,37	17,35	-3,02
- aux entreprises					0,00	0,00
- aux collectivités territoriales	6,73	2,02	-4,71	6,63	1,95	0,00
- aux autres collectivités	3,74	8,16	4,42	3,74	8,18	4,44
TOTAL	284,23	296,69	12,46	274,58	297,02	27,13

Source : Cour des comptes d'après Chorus

La surconsommation en dépense de fonctionnement de 29,68 M€ est portée en large partie par le SMA. Sur les 48,07 M€ en LFI, 40,75 M€ lui était destiné pour une consommation finale de 63,13 M€, soit un écart de 22,38 M€ en AE.

Concernant le SMA, le budget alloué en LFI s'est élevé (HT2) à 65,46 M€ (40,75 M€ de T3 et 24,7 M€ de T5) en AE et 61,13 M€ (40,66 M€ de T3 et 20,47 de T5) en CP. Au budget alloué en LFI pour cette action, les ressources supplémentaires ont été réparties comme suit :

- + 55,37 M€ en AE se répartissant en 16,8 M€ de reports de tranche fonctionnelle (AENE), 0,75 M€ d'attribution de produits et 37,92 M€ de fonds de concours 2022 ;
- + 58,18 M€ en CP, dont 19,51 M€ de reports de fonds de concours 2021, ainsi que 37,92 M€ de fonds de concours 2022 et 0,75 M€ d'attributions de produit.

Au total, la ressource aura été supérieure à l'exécution de 35,34 M€ en AE et de 31,96 M€ en CP. La DGOM précise que la sous-consommation s'explique par l'augmentation des rattachements de fonds de concours (dont 7,3 M€ rattachés après le 10 décembre 2022) et à l'accroissement des affectations sur tranche fonctionnelle liées aux deux nouvelles compagnies prévues à Hao (Polynésie française) et à Mayotte.

Le niveau des fonds de concours, comme en 2021, a été sous-estimé en LFI de 47,6 %. La ressource disponible en fin d'exercice amène donc un report 7 M€ en AE et 25 M€ en CP au titre des fonds de concours et de 31,5 M€ au titre des investissements du SMA (AENE). Pour le PLF 2023, les fonds de concours sont attendus à hauteur de 35 M€, un montant plus réaliste en regard des années passées, contribuant à la sincérisation de l'action 2.

C - Action 3 « Pilotage des politiques publiques »

Destinés depuis 2013 au financement des dépenses de fonctionnement de la DGOM, du cabinet du ministre de l'outre-mer²⁹ et de la délégation interministérielle à l'égalité des chances des Français d'outre-mer, les crédits de l'action 3 ont été votés en LFI pour un montant de 2,1 M€ en AE et CP, identique à celui de 2021.

Tableau n° 19 : exécution de l'action 3 du programme 138 (en M€)

En M€	AE			CP		
	LFI	Exécution	Ecart	LFI	Exécution	Ecart
Dépenses de fonctionnement	2,10	3,46	1,36	2,10	3,11	1,01
Dépenses d'investissement	0,00	0,05	0,05	0,00	0,09	0,09
TOTAL	2,10	3,52	1,42	2,10	3,20	1,10

Source : Cour des comptes d'après Chorus

Bien que marginales, ces dépenses se caractérisent par une sur-exécution des crédits de 40,3 % en AE. Dans un effort de sincérisation appelé de ses vœux par le CBCM à l'occasion des discussions sur le DPU, la DGOM a présenté une enveloppe prévisionnelle pour 2023 de 3,8 M€ en AE et 3,5 M€ en CP, plus proche des réalisations des années précédentes.

D - Action 4 « Financement de l'économie »

Cette action porte des mesures transférées de l'action 1 (aide au fret, soutien aux microentreprises) ainsi que des dispositifs plus récents issus des ressources dégagées par les réformes fiscales de 2019 (extinction de la TVA non perçue récupérable et réduction d'impôt sur le revenu dans les départements et collectivités uniques régis par l'article 73 de la Constitution). Dotée de 24,3 M€ en LFI en AE et 23,01M€ en CP, soit le même montant depuis 2020, l'action 4 connaît une sous-consommation de ses crédits à hauteur de 23,9 % en AE et 19,66 % en CP.

Tableau n° 20 : exécution de l'action 4 du programme 138 (en M€)

En M€	AE			CP		
	LFI	Exécution	Ecart	LFI	Exécution	Ecart
Dépenses de transferts	24,30	19,61	-4,70	23,01	19,23	-3,78
TOTAL	24,30	19,61	-4,70	23,01	19,23	-3,78

Source : Cour des comptes d'après Chorus

²⁹ Cour des comptes, *Les dépenses du cabinet du ministre des outre-mer*, mai 2021.

Dans le cadre de la mise en œuvre du plan de résilience, une minoration du prix à la pompe des carburants était prévue. A La Réunion et à Mayotte, des conventions *ad hoc* ont été passés entre les préfets et la société TotalÉnergies pour que les mêmes minoration s'appliquent qu'en métropole. Ces conventions ont été imputées sur l'action 4 à hauteur de 1,3 M€ en AE et 1,1 M€ en CP.

RECOMMANDATION

La Cour formule la recommandation suivante :

3. *(Recommandation reformulée) : fiabiliser les prévisions de compensation des dispositifs d'exonérations de cotisations de charges patronales en cherchant à produire des données prenant en compte les spécificités ultra-marines, notamment dans le calcul prévisionnel de la masse salariale (Acos, DGOM, DB).*
-

Chapitre III

Moyens consacrés par l'état aux politiques conduites outre-mer

I - Des dépenses fiscales croissantes mais toujours peu évaluées

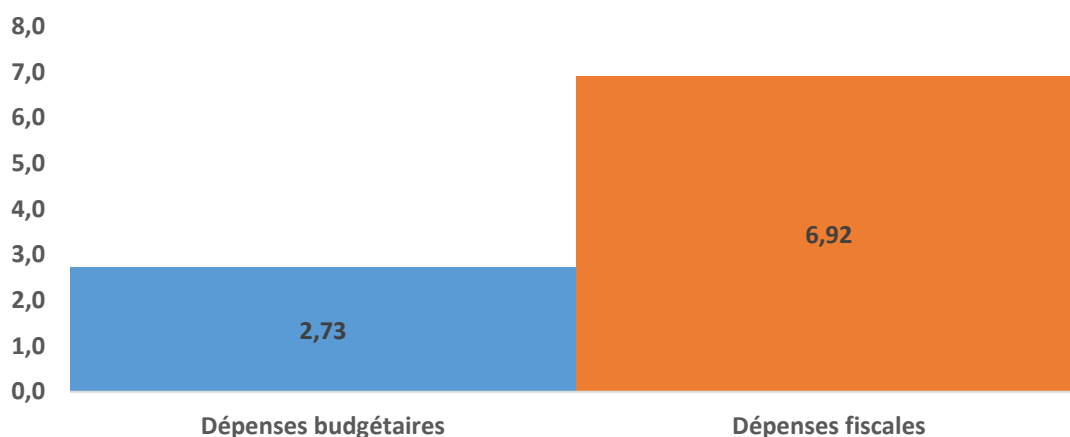
L'analyse de l'exécution 2022 de la mission *Outre-mer* se fonde sur les données du tome II Voies et Moyens annexé au PLF 2023 rédigé par la direction de la législation fiscale (DLF) et sur les données du projet annuel de performances (PAP) rédigé par la DGOM³⁰. À compter du PLF 2023, les dépenses non chiffrables (mention « nc ») sont comptabilisées dans les PAP et dans le Voies et moyens par l'évaluation correspondant au dernier montant chiffré disponible sur l'exercice antérieur 2020 ou 2021³¹ tel que précisé dans l'avertissement.

³⁰ Dans le tome II *Voies et Moyens* annexé au PLF 2023, l'annexe recense les dépenses fiscales par mission. Elle présente notamment les coûts totaux prévisionnels 2023 et exécutés 2021 des dépenses fiscales rattachées à la *mission Outre-mer*.

³¹ La DLF avait précisé en 2022 qu'à compter de l'année 2023, les DF seraient comptabilisées de la même manière dans le tome 2 du *Voies et moyens* et dans les PLF.

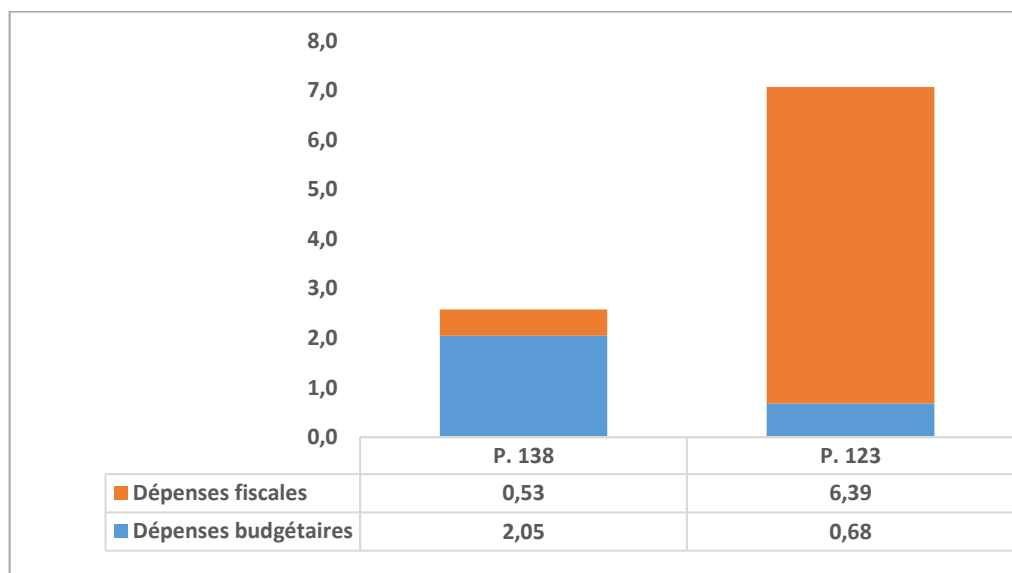
A - Le montant des dépenses fiscales continue à peser plus du double de celui des dépenses budgétaires

Graphique n° 16 : dépenses fiscales et budgétaires de la mission (Md€)



Source : Cour des comptes, d'après Tome II Voies et Moyens 2023 pour les dépenses fiscales et exécution Chorus pour les dépenses budgétaires

Graphique n° 17 : dépenses budgétaires et fiscales par programme (Md€)



Source : Cour des comptes, d'après Tome II Voies et Moyens 2023 et exécution Chorus pour les dépenses budgétaires

En 2022, le montant des dépenses fiscales s'établit à 6,92 Md€, en augmentation de 6,51 % par rapport à l'exécuté 2021 (+ 11,93 % par rapport à l'exécuté 2020³²). En 2022, elles sont 2,5 fois plus élevées que les dépenses budgétaires.

Sur les 30 dépenses fiscales recensées en 2022, soit une de plus qu'en 2021³³ pour la mission *Outre-mer*, 25 dispositifs concernent le programme 123 et cinq le programme 138. 11 de ces dispositifs ont été créés avant 2001 ; 11 n'ont fait l'objet d'aucune modification depuis 2015. Une seule dépense fiscale a une fin d'incidence pouvant courir au-delà de 2030³⁴. Quatorze d'entre elles n'ont aucun bornage dans le temps et seront reconduites automatiquement jusqu'à ce que le législateur les examine. Il serait en conséquence nécessaire de leur fixer une échéance et de soumettre leur renouvellement à une évaluation tel que préconisé dans les notes d'exécution budgétaire de 2020 et de 2021. D'après la DLF, le processus de rationalisation, alliant la suppression de dépenses fiscales inefficaces et le bornage dans le temps des dépenses fiscales créées aurait été renforcé ces dernières années.

Tableau n° 21 : principales dépenses fiscales de la mission en 2022 (en M€)

Cat	N°	Prog	Libellé législatif	Réalisé 2021	Estimation 2022 (V&M 2023)
IR	110224	123	Réduction d'impôt sur le revenu à raison des investissements productifs réalisés dans les départements et collectivités d'outre-mer	462	589
IR	110302	123	Réduction, dans la limite d'un certain montant, pour les contribuables des départements d'outre-mer de la cotisation résultant du barème (30 % en Guadeloupe, Martinique et La Réunion ; 40 % en Guyane et à Mayotte) et de la retenue à la source sur les traitements, salaires, pensions et rentes viagères, servis à des personnes domiciliées fiscalement hors de France lorsque ces revenus proviennent de ces	368	368

³² Ces montants relèvent d'une comparaison entre les montants réalisés pour 2020 et 2021 renseignés dans le tome II des Voies et moyens annexé au PLF pour 2023. En 2021, les dépenses fiscales exécutées avaient enregistré, à partir des données du PLF 2023, une hausse de 5,08 % par rapport à 2020, marginalement due à une fiabilisation de la méthode d'estimation

³³ La DF n° 320 146, *Réduction d'impôt sur les sociétés à raison des investissements productifs neufs et des investissements dans le secteur du logement intermédiaire et social réalisés dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie* (codifié dans l'art. 244 quater Y du CGI) a été mise en place à compter du 1^{er} janvier 2022, dans le cadre de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020. Cette dépense fiscale ne produira ses effets budgétaires qu'à compter de 2023.

³⁴ Il s'agit de la DF 300 303 *Exonération, sur agrément, des bénéfices réinvestis dans l'entreprise pour les sociétés de recherche et d'exploitation minière dans les départements d'outre-mer, dont la dernière incidence budgétaire est 2032.*

Cat	N°	Prog	Libellé législatif	Réalisé 2021	Estimation 2022 (V&M 2023)
			départements (8 % et 14,4 % au lieu de 12 % et 20 %)		
IS	320136	123	Crédit d'impôt à raison des investissements effectués dans le secteur du logement social dans les départements d'outre-mer avant le 31 décembre 2025	208	208
TVA	710102	138	Exonération de certains produits et matières premières ainsi que des produits pétroliers dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion	190	225
TVA	710103	123	Niveau des taux en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion. (8,5 % pour le taux normal et 2,1 % pour le taux réduit)	3100	3350
TVA	710105	138	Non applicabilité provisoire de la TVA en Guyane et Mayotte	200	215
TICPE	800401	123	Application au département de Mayotte et en Guadeloupe, Guyane, Martinique et à La Réunion, à la place de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques, de la taxe spéciale de consommation, aux tarifs plus bas et au champ plus étroit	1511	1511

Source : Cour des comptes, d'après Tome II Voies et Moyens 2023

En 2022, les sept plus importantes dépenses fiscales ultramarines représentent 93,5 % de la totalité des dépenses fiscales ultramarines³⁵.

Dans les PLF 2022 et 2023, plusieurs dépenses fiscales augmentent de façon significative.

Ainsi l'augmentation constatée entre les réalisations 2020 (1 375 M€) et 2021 (1 511 M€), du coût de la Dépense fiscale n°800401 *Application au département de Mayotte et en Guadeloupe, Guyane, Martinique et à La Réunion, à la place de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques, de la taxe spéciale de consommation, aux tarifs plus bas et au champ plus étroit*, dont l'intitulé a été modifié dans le PLF 2022, résulte de la hausse de la consommation de carburant dans les territoires concernés, marquant un retour progressif aux niveaux de consommation habituels après un millésime 2020 marqué par des

³⁵ En 2021, les sept plus importantes dépenses fiscales de la mission *Outre-mer* se sont élevées à 6 039 M€ dans l'annexe II *Voies et Moyens* de 2023 pour un total initialement estimé de 6 493 M€ . En 2020, le montant réalisé des sept dépenses fiscales les plus importantes de la mission, représentait 5 573 M€ des 6 179 M€ de dépenses fiscales réalisées de la mission.

restrictions de circulation liés au contexte sanitaire³⁶. Les montants 2022 et 2023 (1 511 M€) ont été reconduits par manque de visibilité concernant les volumes de consommation de carburant consolidés, ils sont donc a priori sous évalués.

De même, l'augmentation du coût de la dépense fiscale n° 710 102 - *Exonération de certains produits et matières premières ainsi que des produits pétroliers en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion*, constatée d'une part entre les réalisations 2020 (150 M€) et 2021 (190 M€), et d'autre part entre la réalisation 2021 et les prévisionnels 2022 (225 M€) et 2023 (235 M€) s'explique par la hausse continue du prix du carburant dans ces territoires. En effet, le prix au litre du super sans plomb s'est établi en moyenne à 1,31 € en 2020 contre 1,55 € en 2021. Par ailleurs, le prix au litre du gazole a été fixé en moyenne à hauteur de 1,10 € en 2020 contre 1,27 € en 2021. Il est attendu que cette dynamique perdure pour les millésimes 2022 et 2023.

L'évolution de la dépense fiscale 110224, *Réduction d'impôt sur le revenu à raison des investissements productifs réalisés dans les départements et collectivités d'outre-mer*, entre la réalisation 2021 (462 M€) et le prévisionnel 2022 et 2023 (589 M€) présentés dans le Tome II des voies et moyens annexé au PLF 2023, s'expliquerait par une hausse estimée par la DLF de 30 % du nombre de bénéficiaires du dispositif.

Enfin, la hausse constante annuelle de la dépense fiscale n°710103 - *Niveau des taux en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion (8,5 % pour le taux normal et 2,1 % pour le taux réduit)* présentée entre le réalisé 2020 (2 840 M€) et le prévisionnel 2023 (3 500 M€) s'explique par l'évolution du coût de ce dispositif dérogatoire au regard de la croissance de l'activité constatée et prévue dans les territoires concernés. D'après la direction générale du Trésor, les taux de croissance de cette dépense fiscale de la TVA s'élèvent à 8,4 % en 2022 et 4,9 % en 2023.

B - Un ensemble de dépenses fiscales inchangé en 2022

Aucun dispositif n'a été créé ni supprimé par la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022 qui a modifié plusieurs dispositions fiscales.

Les principales évolutions sont les suivantes :

- imputation des réductions d'impôts des articles 244 quater X et 244 quater Y du code général des impôts (CGI) dans le cadre d'un groupe intégré et extension de la réduction d'impôt prévue à l'article 244 Y du CGI aux travaux de démolition (Art 16) ;
- extension de la réduction d'impôt au titre des opérations de logement social aux travaux de démolition (Art 73) ;
- prorogation jusqu'au 31 décembre 2022 du mécanisme de la franchise en base de TVA dans les DROM (Art 33) ;

³⁶ À titre d'illustration, le volume déclaré de consommation de gazole cumulé en Guadeloupe, Martinique et à la Réunion est passé de 6,7 millions d'hectolitres en 2020 à 7,1 millions d'hectolitres en 2021. Le volume consommé de super sans plomb cumulé en Guadeloupe, Martinique et à la Réunion, est passé de 3,3 millions d'hectolitres en 2020 à 3,7 millions d'hectolitres en 2021.

- augmentation du contingent des ventes de rhum produits dans les DROM (Art 34 et 170) ;
- ajustement du régime d'aide à l'investissement productif en matière de transport maritime et aérien (Art 72) ;
- augmentation du taux du crédit d'impôt « innovation » pour les dépenses exposées dans les exploitations outre-mer (Art 83) ;
- ajustement du régime du crédit d'impôt octroyé au titre des opérations de logement social (Art 88)
- transposition en droit interne de la décision du Conseil européen autorisant la prorogation du régime de taxation différenciée en matière d'octroi de mer (Art 99) ;
- ajustement du droit de reprise de l'administration dans le cadre des régimes de l'investissement productif et dans le logement social (Art 147).

Si le périmètre de la mission Outre-mer est inchangé entre le PLF 2022 et le PLF 2023, plusieurs modifications sur les dépenses fiscales sont prévues par la loi de finances pour 2023³⁷.

C - La fiabilité du chiffrage des dépenses fiscales s'améliore lentement mais les évaluations des dispositifs restent rares

La Cour ne peut que constater que le chiffrage des dépenses fiscales reste incomplet malgré les récents efforts de rationalisation et de fiabilisation des principales dépenses fiscales de la mission *Outre-mer*³⁸.

Les quatre plus importantes d'entre-elles, représentant en 2022 plus de 84 % du coût total des dépenses fiscales de la mission (dépenses fiscales n° 110224, n° 110302, n° 710103 et n° 800401) sont chiffrées avec un très bon degré de fiabilité affiché pour trois d'entre elles (dépenses fiscales n° 110224, n° 110302 et n° 800401), et un bon degré de fiabilité pour la dépense fiscale n° 710103, comme en 2021.

Sur les 30 dépenses fiscales de 2022, 16 dépenses fiscales sont considérées avec une fiabilité très bonne dans le PLF 2023 et deux avec une fiabilité bonne³⁹.

Toutefois, le coût de quatre dépenses fiscales n'est toujours pas chiffré et, pour sept d'entre elles, seul un ordre de grandeur est disponible entraînant de fait une fiabilité relative.

Des écarts significatifs perdurent entre le chiffrage constaté en année N (prévision), en année N+1 (prévision de réalisation) et en année N+2 (réalisation).

³⁷ Cf. Annexe n° 5.

³⁸ Cf. Note d'exécution budgétaire de 2021.

³⁹ Cette fiabilisation du chiffrage des principales dépenses fiscales résulte d'un travail annuel de grande ampleur visant à actualiser le chiffrage et le périmètre des dépenses fiscales. Il est piloté par la DLF et mené en association avec la DGFIP, la DGT, la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) et les ministères responsables des programmes auxquels sont rattachées les dépenses fiscales.

Tableau n° 22 : écarts entre prévisions et réalisations de dépenses fiscales (en M€)

Document source	Exercice	PLF n	PLF n+1	PLF n+2	Écart prév/réal
		Prévision	Prévision de réalisation	Réalisation	
V&M 2015	DF 2013			3 858	
V&M 2016	DF 2014		3 822	3 943	
V&M 2017	DF 2015	3 867	3 905	3 909	1%
V&M 2018	DF 2016	3 927	3 971	4 047	3%
V&M 2019	DF 2017	4 041	4 142	4 496	11%
V&M 2020	DF 2018	4 327	4 624	5 568	29%
V&M 2021	DF 2019	4 666	5 319	5 642	21%
V&M 2022	DF 2020	5 382	5 294	6 179	15%
V&M 2023	DF 2021	5 601	6 381	6 493	16%
	DF 2022	6 655	6 916		
	DF 2023	7 090			
	Evol. 9 ans	83%	81%	68%	

Source : *Tomes II Voies et moyens (V&M) annexés aux PLF 2015 à 2023*

Les documents budgétaires 2015 à 2023 montrent que les réalisations de dépenses fiscales ont augmenté, sur les neuf dernières années connues (2013 à 2021), de 68 %. L'écart entre prévisions et réalisations tend, lui, à se réduire depuis 2018, pour atteindre 16 % en 2021 (dernière année présentant le chiffre définitif » arrêté par l'administration fiscale). Les écarts constatés entre prévisions au PLF 2022 et réalisations recensées au PLF 2023 s'échelonnent entre – 89 M€⁴⁰ et + 100 M€⁴¹ pour une même dépense, atténuant le constat récurrent de la Cour quant à la mauvaise estimation chronique du montant des dépenses fiscales.

De plus, l'écart global entre coût prévisionnel et exécuté des dépenses fiscales de la mission est à interpréter avec prudence pour deux raisons. Premièrement, chaque dépense fiscale suit sa propre dynamique de coût. Deuxièmement, une comparaison du montant global des dépenses fiscales de la mission *Outre-mer* ne peut pas se faire à périmètre constant compte tenu d'éventuelles création ou suppression de dépenses fiscales rattachées à la mission. Enfin, l'amélioration de la qualité du chiffrage par révision méthodologique peut éventuellement conduire à des écarts importants entre prévision et réalisation.

⁴⁰ DF n° 800401.

⁴¹ DF n° 710103. Les écarts constatés entre prévisions au PLF 2021 et réalisations recensées au PLF 2022 s'échelonnaient respectivement entre – 910 M€⁴¹ et + 220 M€⁴¹).

Malgré le souhait maintes fois rappelé du Gouvernement de renforcer l'évaluation des dépenses fiscales⁴², seules celles soumises à une dérogation au droit communautaire font l'objet d'une programmation d'évaluation sommaire, sous-traitée à des cabinets externes.

S'agissant de la DF 710108 relative à *l'exonération de TVA des livraisons de biens dans certaines communes de Guadeloupe ou de Martinique réalisées auprès des touristes effectuant une croisière*, l'article 105 de la loi de finances initiale pour 2023 a prorogé cette expérimentation relative au régime de *duty free* car l'expérimentation n'a pas pu être lancée dans les délais initialement prévus. Il a, de la même manière, reporté la date de remise du rapport d'évaluation de cette expérimentation, initialement prévue le 1^{er} juillet 2023 au 1^{er} juillet 2025.

En 2022, si la DGOM s'est basée sur l'étude du dispositif « *Expérimentation de la franchise en base de TVA en Guadeloupe, Martinique et La Réunion* » pour proposer la prorogation de dispositif qui a ainsi été prolongé de huit mois en 2022. La DGOM souligne par ailleurs que pour la réalisation d'études, elle était dépendante d'un accord-cadre interministériel dont le renouvellement n'avait pas été anticipé en 2022, la laissant sans support juridique pour conduire des évaluations. Pour disposer des supports juridiques nécessaires à la passation de ces marchés d'étude, elle a dû rédiger avec ses seules ressources le cahier des charges nécessaire et le publier, le nouvel accord-cadre interministériel n'étant toujours pas disponible.

La loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances a introduit en son article 15-I-7° une présentation dans la loi de finances de l'année de l'ensemble des financements affectés à chacune des missions du budget de l'État dans le cadre des « moyens globaux ». La DLF confirme que le nouvel état annexé à la loi de finances pour 2023 retrace le montant des dépenses fiscales concourant à la mise en œuvre des politiques publiques financées par chaque mission. Cette nouvelle présentation permet une meilleure lecture du poids de chaque mission sans améliorer la fiabilité globale des montants indiqués.

II - Lodom : un rapprochement avec Pôle emploi qui ne lève pas toutes les inconnues stratégiques

Lodom intervient sur deux champs des politiques publiques menées par le ministère par l'intermédiaire des programmes 123 et 138 :

- l'insertion des jeunes ultramarins à travers le passeport pour la mobilité de la formation professionnelle (PMFP) en les accompagnant lorsque les formations qualifiantes n'existent pas sur le territoire d'outre-mer ;
- la gestion des dispositifs du fonds de continuité territoriale (FCT) dans ses diverses déclinaisons (passeport pour la mobilité des études, pour la mobilité en stage professionnel, etc.).

⁴² Cf. l'article 35 de la LFI 2022.

À la suite de son référé sur Ladom publié en 2019, la Cour a conduit un contrôle de suivi des recommandations⁴³ qui souligne les délais pris pour rapprochement des prescriptions de formation avec Pôle emploi, liés tant aux difficultés rencontrées dans le domaine informatique qu'à une impréparation ou des réticences face à ce projet. Ce rapprochement explique en partie la forte baisse des dépenses de l'opérateur (- 18 M€ en AE et - 9 M€ en CP), liée au transfert des achats de formation à Pôle Emploi.

Cette diminution d'activité en regard de 2019 (année de référence pré-Covid), qui devrait se poursuivre avec le transfert d'activités substantiels vers Pôle emploi, pose également la question du financement de Ladom et du poids important des crédits du Fonds social européen (FSE) perçus par cette agence, alors même que les difficultés de l'établissement public à en percevoir l'ensemble des crédits (-9,2 M€) constituent un risque identifié par les deux tutelles⁴⁴. De surcroît, le suivi comptable de ces fonds reste approximatif, ce qui a entraîné le refus de certification des comptes 2021 par les commissaires aux comptes⁴⁵, situation qui risque, selon la direction du budget, de se renouveler à l'examen des comptes de 2022. Dans sa réponse, Ladom précise que les « bilans, contrôles et réponses aux audits (des crédits FSE) sont exercés dans les temps impartis » et que le délai de versement de ces crédits dépend des instances régionales avec qui elle signe les conventions. L'opérateur estime que cette situation devrait s'améliorer en 2023 avec la mise en place d'un interlocuteur unique dans le cadre du FSE+. La Cour restera attentive à ce point dans la note d'exécution budgétaire 2023.

A - Stabilité des effectifs de Ladom

Les effectifs sous plafonds de Ladom sont consolidés depuis 2016 à hauteur de 127 ETPT. Comme en 2021, le plafond voté en LFI a été réalisé à hauteur de 125 ETPT. Pour ce qui est du hors plafond, fixé en LFI à 15 ETPT, la réalisation atteint 12,9 ETPT, à comparer à 11,7 en 2021 et 9,9 en 2020. La diminution de recrutements des volontaires du service du service civique se poursuit lentement (-0,4 ETPT) quand celle des mises à disposition à titre gratuit s'accroît pour passer de six à huit – dont quatre mis à disposition par la région Réunion à la suite de la signature d'une convention concernant l'aide à la continuité territoriale.

Les subventions de l'État se répartissent entre subvention pour charges de service public, relevant du titre 3, et des crédits de transferts exécutés, relevant du titre 6. Le ministère des outre-mer consacre au financement de Ladom plusieurs enveloppes budgétaires réparties entre les deux programmes de la mission, au titre de l'action 2 *Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle* du programme 138 (7,3 M€ en AE et CP versés pour subvention pour charges de service public et, au titre des transferts, 16,73 M€ versés en AE et 15,39 versés en CP) et de l'action 3 *Continuité territoriale* du programme 123 (23 M€ versés en AE et CP au titre des transferts). A ces montants s'ajoute la subvention versée par fonds social européen (FSE) d'un montant de 19,29 M€ en 2022.

⁴³ Cour des comptes, *Contrôle de suivi des recommandations sur l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité*, op.cit..

⁴⁴ Ministère du budget et ministère des outre-mer. Ce risque est néanmoins considéré par la direction du budget comme « maîtrisé » compte-tenu de la santé financière de l'agence.

⁴⁵ Deloitte et Associés, rapport du 11 mars 2022.

Tableau n° 23 : évolution de l'exécution des financements de Lodom (CP, en M€)

	2018	2019	2020	2021	2022	Evolution 2021/2022
Subvention pour charge de service public (titre 3)	7,38	7,07	7,08	7,33	7,3	-0,41 %
Crédits de transferts (titre 6)	45,4	41,77	18,4	25,55	38,4	50,3 %
Total des dotations du budget de l'État	52,78	48,84	25,48	32,88	45,7	39%

Source : Cour des comptes d'après données DGOM et Annexe au PFL 2023 « Opérateurs de l'État »

La subvention, versée à partir du P138, permettant de couvrir indistinctement les dépenses de fonctionnement de l'opérateur a été fixée par la LFI 2022 à 7,45 M€ (7,3 M€ exécutés), sans changement par rapport à 2021. Le taux de mise en réserve a été calculé au prorata des dépenses de personnel (70,6 %) pour un taux de 0,5 % et des autres dépenses de fonctionnement (30,2 %) pour un taux de 4 %. Au total, il s'est établi pour l'année 2022 à 0,11 M€.

Les crédits d'intervention sont composés pour l'essentiel de dépenses de guichet et financent à la fois les dispositifs de continuité territoriale inscrits à l'action 3 du programme 123 et ceux de la formation professionnelle inscrits à l'action 2 du programme 138. Établis en LFI à 52,37 M€ en AE et 47,27 M€ en CP, l'exécution s'est établie à 39,72 M€ en AE et 38,4 M€ en CP.

Tableau n° 24 : variation de consommation en 2022 sur le programme 138 pour Lodom (en M€)

Programme 138	Budget initial	Budget Rectificatif	Consommation Finale	Consommation par rapport au budget initial
Frais pédagogique	9,23	8,01	7,80	-18 %
Rémunération stages	5,25	7,17	5,21	-1 %
Hébergement & restauration	0,08	0,37	0,10	27 %
Total	14,56	15,54	13,11	-11 %

Source : Cour des comptes d'après DGOM

Première année du partenariat avec Pôle Emploi, avec 178 mesures réalisées, la diminution de la consommation consécutive est minorée des règlements de formation des années précédentes. Compte-tenu de la montée en puissance du partenariat, cette partie des dépenses de Lodom devrait poursuivre sa réduction pour les exercices à venir – les montants étant par convention versés à Pôle Emploi.

Tableau n° 25 : variation de consommation en 2022 sur le programme 123 pour Lodom (en M€)

Programme 123	Budget initial	Budget Rectificatif	Consommation Finale	Évolution en % par rapport au budget initial
Transport Passeport mobilité formation	2,04	4,32	3,24	59 %
Transport Passeport mobilité des études	9,69	15,26	15,15	56 %
Aide à la continuité territoriale (ACT)	1,88	14,78	14,49	671 %
ACT funéraire	0,06	0,16	0,13	120 %
Total	13,67	34,52	33,01	141 %

Source : Cour des comptes d'après DGOM

La très nette sur-consommation en regard du budget initial provient à la fois d'un rebond des demandes de mobilité consécutives à la fin des restrictions de déplacement post-Covid, qui retrouvent les niveaux pré-pandémiques, mais aussi de la hausse du coût des billets d'avion, de 20 à 43 % selon les territoires.

B - Une gestion à améliorer

Au 31 décembre 2022, l'excédent de trésorerie s'établissait à 17,4 M€ à comparer au solde du 31 décembre 2021, de 30,5 M€, soit une variation de trésorerie de -13,1 M€, conforme à la circulaire opérateurs de la direction du budget qui recommande de limiter la trésorerie à 3 mois de dépenses. Il s'agit d'une nette amélioration en regard de la situation prévalant à fin 2021.

La note d'exécution budgétaire 2020 soulignait la démarche engagée par l'opérateur pour améliorer sa performance avec la mise en place d'un plan d'apurement des dettes et un renforcement de sa démarche de maîtrise des risques. Cette démarche faisait suite aux remarques de la Cour faites dans la NEB 2019 qui rappelait qu'« *au regard des sérieuses réserves émises lors de la certification des comptes 2018 par les commissaires aux comptes, l'amélioration de la chaîne comptable et budgétaire constituait en 2019 l'enjeu principal de l'opérateur* ». La non certification des comptes 2021 et le risque pesant sur celle de 2022 doit conduire Lodom à accélérer la mise en œuvre de mesures correctrices avec le soutien des administrations de tutelles dans les domaines identifiés de fragilité, tout particulièrement ceux soulignés par les commissaires aux comptes et singulièrement la gestion du fonds social européen. Par ailleurs, alors que Lodom vient de se doter d'un nouveau directeur général, il importe de contenir l'important taux de rotation des personnels.

III - Le fonds sans personnalité juridique 5.0 et le fonds outre-mer

Les fonds sans personnalité juridique (FSPJ) sont des véhicules contrôlés par l'État ou d'autres personnes publiques et dont la gestion est confiée à des tiers⁴⁶.

En décembre 2019, le ministère des outre-mer, par le transfert de 17,5 M€ effectué au profit de l'AFD⁴⁷, a de fait créé un FSPJ au sein de la mission *Outre-mer* baptisé « Fonds 5.0 ». Le montant des dépenses du fonds 5.0 ne sont pas actuellement intégralement décaissés et entraîne la persistance *de facto* d'un FSPJ au sein de la mission.

Ce fonds a fait l'objet d'une évolution, à la suite des remarques de la Cour⁴⁸ puisque les versements se font désormais en deux fois : un premier versement correspondant à une avance sur présentation d'un appel de fonds établi par l'AFD, dans la limite de 60 % des dépenses prévisionnelles, et un second versement en septembre sur présentation d'un appel de fonds actualisé appuyé d'une facture. Cette évolution du mode de versement des crédits s'apparente de fait à des subventions versées sur projets. Le fonds outre-mer est doté de 30 M€ en AE pour 2021 et 2022 (avec un objectif d'engagement annuel de 15 M€).

Ces crédits restent largement sous-consommés. Ainsi sur les 30 M€ engagés en 2021, 25,4 M€ sont des restes à payer, dont 19,4 M€ ont été reportés soit par arrêté de report (10,4 M€ en février) soit par décret de transfert (9 M€) en mars en provenance du programme 362 *Écologie* de la mission *Plan de relance* à destination du P123. Les actions financées par le « Fonds outre-mer » visent en priorité l'assistance à la maîtrise d'ouvrage pour la mise en œuvre des projets des collectivités dans le cadre de leur programmation pluriannuelle d'investissements.

La gouvernance de ce fonds est confiée à un comité de pilotage composé de responsables de la DGOM et de l'AFD, chargé notamment de :

- valider les critères d'éligibilité des demandes de financement ;
- définir les priorités en matière de financement ;
- superviser l'affectation des ressources ;
- arbitrer les demandes de fongibilité entre les différents outils financiers.

La lettre de cadrage 2022 transmise par le ministère des outre-mer à l'AFD flèche les financements vers l'assistance technique à maîtrise d'ouvrage en soutien des collectivités territoriales pour la mise en œuvre de leurs programmations pluri-annuelles d'investissements.

⁴⁶ Les FSPJ recouvrent des situations variées, mais ont en commun que tout ou partie de leurs recettes ou de leurs dépenses, qui pourraient ou devraient s'exécuter au sein du budget de l'État, ne sont plus retracées entièrement ou fidèlement dans la comptabilité des opérations budgétaires.

⁴⁷ Dont 1 M€ de rémunération pour l'AFD en 2020 qui précise, dans le relevé de conclusions du Copil du 21/10/2021 « les 7 % de rémunération sont insuffisants pour couvrir les charges de mise en place et de suivi du fonds outre-mer. Cela rejoint la nécessité d'adopter une approche analytique pour exposer les charges par types et montants de projet ».

⁴⁸ Cour des comptes, *Note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission Outre-mer pour 2021*, avril 2022

Tableau n° 26 : montants autorisés et décaissés du Fonds Outre-Mer (en M€)

Fonds outre-mer	Autorisé	Octroyé*	Versé
2020	16,5	16,2	6,91
2021	13,6	10,8	0,22
2021-2022	25,5	19,9	2,34

Source : Cour des comptes d'après DGOM et AFD - * Fonds dont l'attribution à un projet a été validée lors d'un copil mais non versés (« restes à payer » interne)

Ce dispositif d'aide à la maîtrise d'ouvrage et à l'ingénierie vient s'ajouter à des dispositifs spécifiques aux outre-mer s'appuyant à la fois sur les services de l'État dans les territoires et sur l'expertise d'opérateurs (agence nationale de la cohésion des territoires, centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement). Ainsi, selon une étude commandée par la DGOM aux services de l'État outre-mer, le fonds outre-mer n'est pas cité parmi les dispositifs de soutien à l'ingénierie financière. Pour combattre cette méconnaissance, l'AFD propose de développer une identité visuelle propre pour en assurer une meilleure promotion

Face à des décaissements particulièrement faibles et alors que la DGOM et l'AFD cherchent à inscrire ce fonds dans une perspective quinquennale après 2022, l'administration a demandé à l'AFD d'accélérer les décaissements notamment « *en systématisant les avances au maximum dans les prestations accordées* »⁴⁹.

Si le besoin d'appui en ingénierie financière, notamment dans la perspective des nouveaux CCT, est indubitable, la faiblesse des décaissements, les évolutions souhaitées de modalités d'accord des prestations et la méconnaissance du dispositif par les principaux concernés ne plaide pas, en l'état, pour une extension au-delà de 2022. Il nécessitera en tout état de cause un suivi précis des réalisations compte tenu de la politique de systémisation des avances envisagée.

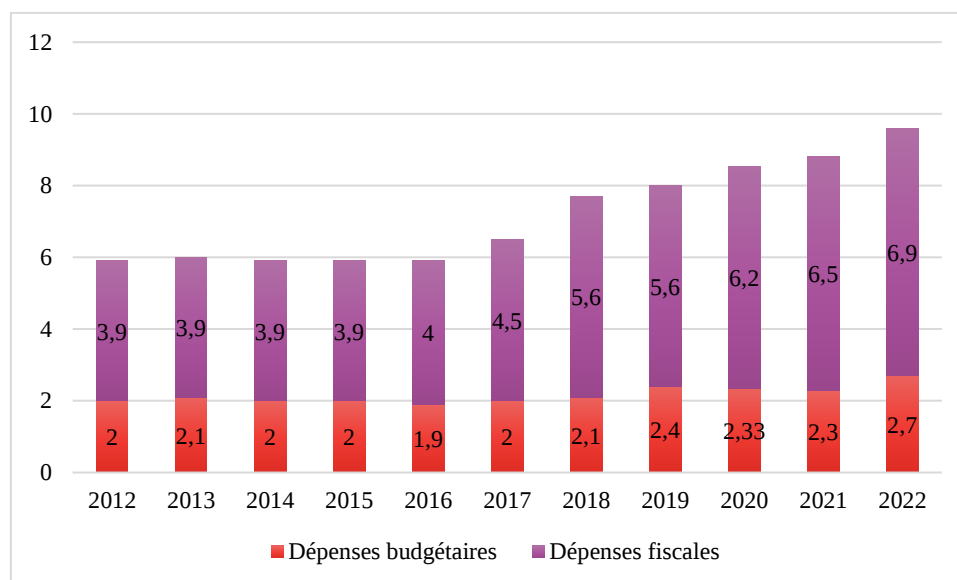
Le contenu et l'utilisation de ce fonds seront instruits dans le cadre du contrôle en cours sur « Les actions de l'agence française de développement en outre-mer ».

IV - Une fragmentation budgétaire toujours importante mais plus lisible

Sur la période 2016 – 2021, le Cour observe une hausse régulière des dépenses budgétaires qui atteignent 2 726 M€ en 2022, après un plateau d'environ 2 400 M€ entre 2019 et 2021. Cette hausse va de pair avec un accroissement sensible des dépenses fiscales, prévues en 2022 à hauteur de 6 916 M€, en hausse de plus de 500 M€ et représentant deux fois et demi plus que le budget alloué la mission *Outre-mer*.

⁴⁹ Relevé de conclusion du comité de pilotage n°1 du fonds outre-mer du 9 décembre 2022.

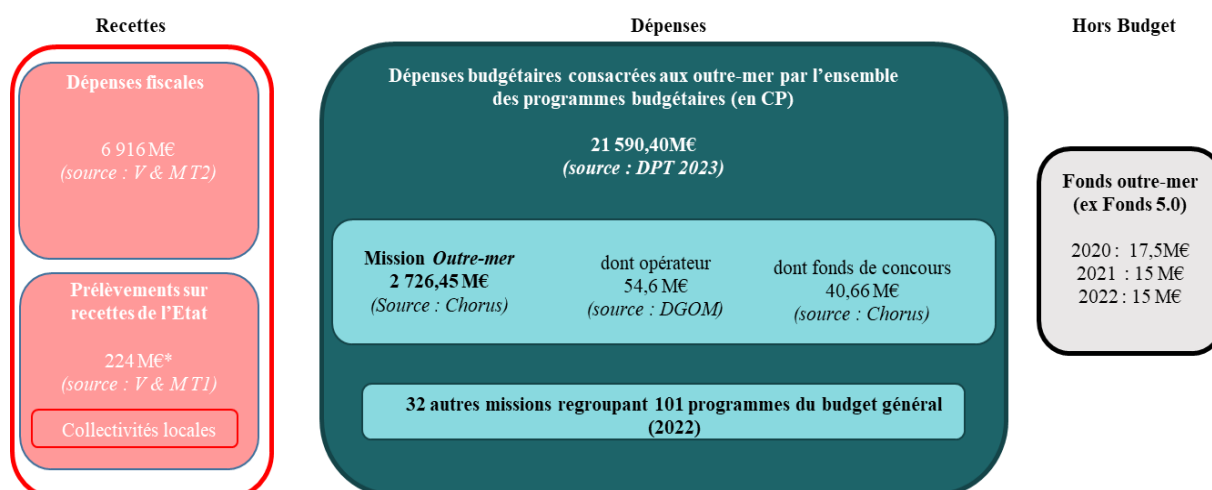
Graphique n° 18 : dépenses budgétaire et fiscale de la mission outre-mer 2012-2022 (M€)



Source : Cour des comptes d'après RAP, PAP et Tome II Voies et Moyens des années considérées. Le montant des dépenses fiscales retenu pour l'année 2022 correspond à la prévision réalisée en PLF 2023. Les autres années présentent les montants exécutés.

Malgré son intitulé, la mission *Ostre-mer* ne représente en 2022 qu'une part très minoritaire de la politique de l'État outre-mer (12,63 % des CP en 2022 alors qu'elle représentait 11,33 % en 2021) telle que recensée dans le document de politique transversale (DPT).

Schéma n° 2 : analyse de la fragmentation budgétaire



Source : Cour des Comptes d'après DPT 2022, PLF et LFI 2022, DGOM et Chorus

En 2022, la politique de l'État en Outre-mer est assurée par 101 programmes et 32 missions, auxquels s'ajoutent les prélèvements sur recettes (d'un montant de 224 M€ en 2022).

La Cour avait souligné dans son rapport public thématique de mai 2022⁵⁰ la faible lisibilité et les incohérences qui obéraient l'utilité du document de politique transversale (DPT) notamment dans le cadre du débat budgétaire. Des améliorations sensibles, qu'il importe de poursuivre, permettent de nuancer aujourd'hui ce constat.

Les axes prioritaires d'actions fixés, rappelés dans le DPT, ont été redéfinis et simplifiés, passant de neuf à six⁵¹. De même, le DPT passe de 420 à 300 pages dans un souci louable d'allègement. Par ailleurs, conformément à la recommandation de la Cour⁵², le DPT 2023 est circonscrit aux seuls programmes mettant en œuvre des dispositifs spécifiques aux territoires d'outre-mer.

Les dépenses fiscales recensées ne concernent que celles rattachées à la mission *Outre-mer*, présentant ainsi l'effort particulier de l'État pour les départements et collectivités ultramarines. Les dépenses fiscales affectant l'ensemble du territoire national, touchant à ce titre les outre-mer, ne sont pas reprises dans le DPT.

Par ailleurs, dans un effort de fiabilisation, la DGOM conduit, avec le soutien de la DB, un certain nombre de contrôles de cohérence, de comparaisons des données avec les années précédentes et, pour cette année, expérimente une automatisation partielle des collectes d'information dans le but de réduire le risque d'erreur de saisie.

RECOMMANDATIONS

La Cour formule les recommandations suivantes :

4. *(Recommandation renouvelée): systématiser la fiabilisation des principales dépenses fiscales non chiffrées et supprimer celles inefficaces (DGOM, DB, DLF) ;*
 5. *(Recommandation reformulée) : conduire un programme pluriannuel exhaustif d'évaluation des principales dépenses fiscales dans le respect de l'article 25 de la loi organique n° 2021-1836 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques(DGOM) ;*
 6. *(Nouvelle recommandation) : assurer, avec le soutien des administrations de tutelle, une gestion rigoureuse et conforme des fonds communautaires versés afin de garantir la pérennité du financement (Ladom, DGOM, DB).*
-

⁵⁰ Cour des comptes, *Les financements de l'État en Outre-mer*, mai 2022.

⁵¹ Axe 1, développer l'emploi, la production et l'investissement ; axe 2, promouvoir l'égalité des chances ; axe 3, valoriser les atouts et favoriser les conditions de vie ; axe 4, promouvoir un aménagement durable et la transition écologique des territoires ultramarins ; axe 5, relations avec les collectivités territoriales et axe 6, plan d'urgence face à la crise sanitaire/plan de relance.

⁵² Cour des comptes, *Op.cit.*, recommandation n°9 « Recentrer le DPT sur les crédits destinés à favoriser la convergence des territoires d'outre-mer par rapport à ceux de métropole ».

Liste des abréviations

Acoss.....	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
ACT.....	Aide à la continuité territoriale
ADIE	Association pour le droit à l'initiative économique
ADP.....	Attributions de produits
AE	Autorisation d'engagement
AENE	Autorisation d'engagement affectée non engagée
AFD.....	Agence française de développement
Agirc-Arrco ...	Association générale des institutions de retraite des cadres - Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés
AN.....	Assemblée nationale
ASP	Agence de services et de paiement
BOP	Budget opérationnel de programme
CABMOM.....	Cabinet du ministre des outre-mer
CAS.....	Compte d'affectation spéciale
CBCM	Contrôleuse budgétaire et comptable ministérielle
CBR.....	Contrôleur budgétaire régional
CCT	Contrat de convergence et de transformation
CGefi.....	Contrôle général économique et financier
CIF	Contrôle interne financier
Cilom.....	Crédit d'impôt en faveur des organismes de HLM qui réalisent des investissements dans les logements neufs en outre-mer
COM.....	Collectivité d'outre-mer
Copil.....	Comité de pilotage
Corom.....	Contrat de redressement en outre-mer
CP.....	Crédit de paiement
CRG	Compte rendu de gestion
CTG.....	Collectivité territoriale de Guyane
DB	Direction du budget
DEAL	Direction de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
DEPAFI.....	Direction de l'évaluation de la performance et des affaires financières et immobilières
DF.....	Dépense fiscale
DGFIP	Direction générale des Finances publiques
DGOM.....	Direction générale des outre-mer
DGT	Direction générale du trésor
DLF	Direction de la législation fiscale
DPGECP	Document prévisionnel de gestion des emplois et crédits de personnel
DPT	Document de politique transversale

DPU.....	Document de programmation unique
DROM.....	Départements et régions d'outre-mer
DSS	Direction de la sécurité sociale
EJ.....	Engagement juridique
ETPT	Équivalent temps plein travaillé
FDC.....	Fonds de concours
FCT	Fonds de continuité territoriale
Feder.....	Fonds européen de développement régional
FEI.....	Fonds exceptionnel d'investissement
FESI	Fonds européens structurels et d'investissement
FIPDOM.....	Fonds d'investissement de proximité situés dans les DOM
FSE.....	Fonds social européen
FSPJ	Fonds sans personnalité juridique
FSUE.....	Fonds de solidarité de l'Union européenne
GBCP	Gestion budgétaire et comptable publique
GPEEC	Gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences
GVT	Glissement-vieillesse-technicité
HCAS	Hors compte d'affectation spéciale
HLM.....	Habitation à loyer modéré
ICT	Indemnité compensatrice transitoire
IEM	Indemnité d'état militaire
Ifcass	Institut de formation aux carrières administratives, sanitaires et sociales
IGAR.....	Indemnité de garnison
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IGF	Inspection générale des finances
IMGM	Indemnité de mobilité géographique des militaires
IR.....	Impôt sur le revenu
IS	Impôt sur les sociétés
ISAO	Indemnité de sujétion d'absence opérationnelle
Ladom	L'agence de l'outre-mer pour la mobilité
LBU.....	Ligne budgétaire unique
LFI.....	Loi de finances initiale
LFR	Loi de finances rectificative
LLTS	Logement locatif très social adapté
Lodéom	Loi pour le développement économique de l'outre-mer
LOLF.....	Loi organique relative aux lois de finances
LPFP.....	Loi de programmation des finances publiques
MINARM.....	Ministère des armées
NEB.....	Note d'analyse de l'exécution budgétaire
NPRM	Nouvelle politique de rémunération des militaires
OFS	Office foncier solidaire
PAP	Projet annuel de performances

PIA	Programme d'investissement d'avenir
PITE	Plan d'intervention territorial de l'État
PLF	Projet de loi de finances
PLOM.....	Plan logement outre-mer
PLS	Prêt locatif social
PMFP	Passeport mobilité formation professionnelle
RAP	Rapport annuel de performances
REJB	Retrait d'engagements d'années antérieures
REVOSIMA..	Réseau de surveillance volcanologique et sismologique de Mayotte
RH	Ressources humaines
SCSP	Subvention pour charges de service public
SMA	Service militaire adapté
SRU	Loi Solidarité et renouvellement urbain
TFPB	Taxe foncière sur les propriétés bâties
TICPE.....	Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques
TOTEM.....	Un toit pour tous en outre-mer
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UO	Unité opérationnelle
V&M	Voies et Moyens
ZEE	Zone économique exclusive

Annexes

Annexe n° 1 : publications récentes de la Cour des comptes en lien avec les politiques publiques concernées par la NEB

- Cour des comptes, référé, *La situation et les perspectives de l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (Ladom) – La nécessité d'un rapprochement avec Pôle Emploi*, 28 mars 2019, <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-situation-et-les-perspectives-de-lagence-de-loutre-mer-pour-la-mobilite-ladom>
- Cour des comptes, rapport public annuel, *Le service militaire adapté, de bons résultats d'insertion, des coûts à maîtriser*, février 2019, <https://www.ccomptes.fr/system/files/2019-02/02-service-militaire-adapte-SMA-Tome-2.pdf>
- Cour des comptes, rapport public annuel, *La gestion des fonds européens structurels et d'investissement (FESI) en Outre-mer : des résultats inégaux, une démarche de performance à consolider*, 22 mai 2019, <https://www.ccomptes.fr/system/files/2019-02/09-gestion-fonds-europeens-structurels-investissement-FESI-outre-mer-Tome-1.pdf>
- Cour des comptes, observations définitives, *Les instituts d'émission en outre-mer IEDOM et IEOM*, 10 mars 2020, <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-instituts-demission-en-outre-mer-iedom-et-ieom>
- Cour des comptes, *rapport sur le budget de l'État en 2019*, avril 2020, disponible sur www.ccomptes.fr
- Cour des comptes, rapport public thématique, *Le logement dans les départements et régions d'outre-mer*, 17 septembre 2020, <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-logement-dans-les-departements-et-les-regions-doutre-mer>
- Cour des comptes, *rapport sur le budget de l'État en 2020*, 13 avril 2021, disponible sur www.ccomptes.fr
- Cour des comptes, *note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission Outre-mer pour 2020*, 13 avril 2021, disponible sur www.ccomptes.fr
- Cour des comptes, rapport public thématique, *La reconstruction de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy après le passage de l'ouragan Irma*, 8 juillet 2021, <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-reconstruction-de-saint-martin-et-de-saint-barthelemy-apres-le-passage-de-louragan>
- Cour des comptes, référé, *Les dépenses du cabinet du ministre des outre-mer*, 14 septembre 2021, <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-depenses-du-cabinet-du-ministre-des-outre-mer>
- Cour des comptes, observations définitives, *La gestion et la protection de la zone économique exclusive de Polynésie française*, 7 février 2022, <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-gestion-et-la-protection-de-la-zone-economique-exclusive-de-polynesie-francaise>
- Cour des comptes, communication à la commission des finances du Sénat, *La préparation et la mise en œuvre du plan de relance*, 9 mars 2022, <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-preparation-et-la-mise-en-oeuvre-du-plan-de-relance>

-
- - Cour des comptes, communication à la commission des finances du Sénat, *Les financements de l'État en Outre-mer*, 24 mai 2022
 - <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-financements-de-letat-en-outre-mer>
 - - Cour des comptes, *rapport sur le budget de l'État en 2021*, 4 juillet 2022, disponible sur www.ccomptes.fr
 - - Cour des comptes, *note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission Outre-mer pour 2021*, 4 juillet 2022, disponible sur www.ccomptes.fr
 - - Cour des comptes, référé, *La mise en oeuvre du dispositif fiscal « Girardin industriel » pour le renouvellement de la flotte d'Air Tahiti Nui*, 13 juillet 2022
 - - Cour des comptes, observations définitives, *Les Terres australes et antarctiques françaises*, 29 juillet 2022, <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-terres-australes-et-antarctiques-francaises>
 - - Cour des comptes, observations définitives, *La délégation interministérielle à l'égalité des chances des Français d'outre-mer et la visibilité des outre-mer*, 8 septembre 2022, <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-delegation-interministerielle-egalite-des-chances-des-francais-doutre-mer-et-la>
 - - Cour des comptes, observations définitives, *le Territoire des îles Wallis et Futuna*, 31 janvier 2023, <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-territoire-des-iles-wallis-et-futuna>
-

Annexe n° 2 : suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2021

N°	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2021	Réponse de l'administration	Analyse de la Cour	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
1	[DGOM, CBCM, DB] Poursuivre l'analyse et la fiabilisation des engagements juridiques pour lesquels l'absence ou la faiblesse de mouvements depuis cinq ans n'est pas justifiée. Établir un échancier précis de paiement, détaillant les dates limites de paiement au-delà desquelles les AE devront être nettoyées.	L'ensemble des administrations concernées note le net ralentissement des retraits opérés en 2022, la DGOM l'expliquant notamment par différentiel des enveloppes AE et CP des gestions 2021 et 2022, mais souligne que la structure de ces RAP rajeunit, puisque les RAP anciens ont très fortement diminué, et que la part des RAP récents augmente. La réticence des préfets est souligné par la DB en raison des difficultés potentielles avec les collectivités territoriales. La DB souhaiterait une clôture automatique des RAP que la DGOM estime complexe à mettre en œuvre juridiquement, cette compétence relevant de l'ordonnateur secondaire (le préfet). La CBCM rappelle que, comme en 2021, des visio-conférences ont été organisées avec les préfectures ultramarines les 16 et 17 juin 2022.	Le volume des restes à payer a continué à s'accroître en 2022 (+102 M€) pour s'établir à 2,039 Md€. La Cour propose de reconduire sur le fond cette recommandation en la reformulant.	Mise en œuvre incomplète
2	[DGOM, DB, DSS, Acoss] Fiabiliser les prévisions de compensation des dispositifs d'exonération de cotisations de charges patronales en détaillant les sous-jacents des	Les prévisions de l'Acoss ont connu en 2022 de très fortes variations infra- annuelles et les progrès peuvent être encore poursuivis alors que certaines évolutions	L'essentiel de la surconsommation de la mission <i>Outre-mer</i> est imputable aux variations infra- annuelles très importantes des prévisions de	Mise en œuvre incomplète

	prévisions, leurs chiffrages et la temporalité des échanges interministériels afférents.	auraient pu être mieux anticipées. La direction du budget a proposé d'intégrer la compensation du « bandeau maladie » à la fraction de TVA affectée à la sécurité sociale, pour solde de tout compte. En matière d'exonérations ciblées en outre-mer, le « bandeau maladie » était en effet jusqu'à présent compensé par des crédits budgétaires. Cette réforme a fait l'objet d'une mesure de périmètre en loi de finances initiale 2023 et permet ainsi de réduire (toutes choses égales par ailleurs) le montant des crédits destinés à la compensation des exonérations et l'incertitude relative aux prévisions. La DGOM rappelle qu'en 2022, la poursuite des groupes de suivi spécifiques aux exonérations ultramarines ainsi qu'une réunion de méthodologie entre les différents partenaires ministériels de la DSS ont permis une meilleure temporalité et des chiffrages plus précis. Cependant, le contexte économique de l'année 2022 reste très sensible aux évolutions géopolitiques	l'Acoss qui ne dispose pas d'un modèle propre aux territoires ultramarins. La Cour propose de reconduire sur le fond cette recommandation au titre de la gestion 2022 en la reformulant.	
3	[DGOM, DB, DLF, DG Trésor, DGFIP] Poursuivre la fiabilisation des principales dépenses fiscales et proposer la suppression des dépenses fiscales inefficaces. Borner systématiquement toutes les dépenses fiscales y compris	L'évaluation quantitative de la dépense fiscale relève de la DGFIP (DLF) dont les données sont reprises dans les documents budgétaires produits par la DGOM. Chaque année, la DGOM prévoit dans sa	La Cour constate l'absence de programme pluriannuel d'évaluation sur les dispositifs existants. La DLF confirme d'ailleurs	Mise en œuvre incomplète

	les plus anciennes, et établir un programme pluriannuel effectif d'évaluation des principales dépenses fiscales.	programmation des études évaluatives et prospectives, l'évaluation de dépenses fiscales en lien avec les obligations nationales et européennes et les priorités ministérielles. En 2022, elle a ainsi procédé à l'évaluation de l'expérimentation de la franchise en base de TVA en Guadeloupe, Martinique et à La Réunion (2022) mais aucune conclusion de cette évaluation n'a été portée à la connaissance de la Cour. La DB a proposé à la DGOM que soient menés des travaux sur les dépenses fiscales portant sur le logement et l'investissement productif afin d'évaluer et d'améliorer l'efficacité de ces dispositifs. Ces travaux n'ont pas pu aboutir en 2022. La DLF partage le constat dressé par la Cour relatif à la faiblesse des éléments d'évaluation disponibles pour apprécier la contribution des dépenses fiscales aux objectifs de politique publiques poursuivis.	qu'aucune dépenses fiscales recensées pour la mission <i>Outre-mer</i> n'a fait l'objet d'une évaluation entre 2021 et 2022. La Cour propose de systématiser la fiabilisation des dépenses fiscales au titre de la gestion 2022.	
4	[DGOM] Partager préalablement avec le Parlement le cadre des évaluations de dépenses fiscales programmées	Le cadre des évaluations de dépenses fiscales est élaboré en lien avec les obligations nationales et européennes et les priorités ministérielles. Dans le cadre de sa mission de contrôle de l'action du Gouvernement, le Parlement lui demande régulièrement la production de rapports. Ce contrôle, prévu par la Constitution, s'exerce a posteriori. Le projet de loi	La DGOM n'a pas communiqué de rapport au Parlement en 2022. Toutefois, elle a prorogé de huit mois en 2022, le régime de la franchise de base de TVA en Guadeloupe, Martinique, La Réunion. La Cour propose de reformuler	Non mise en oeuvre

		de programmation des finances publiques 2023-2027 prévoit de le renforcer par la remise par le Gouvernement au Parlement d'une évaluation de tout dispositif d'aide aux entreprises. Le cadre d'évaluation peut faire l'objet d'échanges ex-ante avec le Parlement dans ses questions à la direction générale des outre-mer lors des travaux préparatoires à la loi de finances. En 2022, la DGOM a procédé à une évaluation de l'expérimentation de la franchise en base de TVA en Guadeloupe, Martinique et à La Réunion. Celle-ci n'a toutefois pas été communiquée à la Cour ni au Parlement.	totalelement sa recommandation en faisant référence explicite au nouveau cadre légal (loi organique de décembre 2021)	
--	--	--	--	--

* *Totalement mise en œuvre, mise en œuvre incomplète, mise en œuvre en cours, non mise en œuvre, refus, devenue sans objet*

Annexe n° 3 : exécution des crédits du Plan de relance sur la mission *Outre-mer*

Sur le volet « Logement »

Tableau n° 27 : exécution des crédits du Plan de Relance sur le volet logement (en M€)

Territoires	Enveloppe ouverte		Exécution 2021 DGOM	
	AE	CP	AE	CP
Guadeloupe	5,00	2,50	5,00	2,34
Martinique	4,00	2,00	4,03	1,21
Guyane	4,00	2,00	4,47	-
La Réunion	4,50	1,50	4,49	-
Mayotte	2,50	1,00	2,03	-
TOTAL	20,00	9,00	20,02	3,55

Source : Cour des comptes d'après données DGOM et Chorus

Sur le volet « Aménagement contractualisé »

Tableau n° 28 : exécution des crédits du Plan de Relance sur le volet engagements contractualisés (en M€)

Territoires	Enveloppe ouverte		Exécution 2021 DGOM	
	AE	CP	AE	CP
Guadeloupe	2,90	0,26	2,90	0,26
Martinique	2,60	0,39	2,62	0,34
Guyane	2,60	2,60*	2,60	2,60
La Réunion	6,00	1,98	6,00	2,05
Mayotte	1,80	0,77	1,80	0,80
Saint-Pierre-et-Miquelon	0,04	0,02	0,00	0,00
Wallis-et-Futuna	0,10	0,03	0,10	0,03
Polynésie française	1,90	0,57	1,90	0,57
Nouvelle-Calédonie	2,06	0,39	2,05	0,39
TOTAL	20,00	7,00	19,97	7,04

*Le RBOP Guyane a versé à la CTG une subvention en AE=CP conduisant à la mobilisation supplémentaire d'1 M€ de CP hors Plan de relance pour financer ce versement.

Source : Cour des comptes d'après données DGOM et Chorus

Sur le volet « Ingénierie »

Territoires	Enveloppe ouverte		Exécution 2021 DGOM	
	AE	CP	AE	CP
BOP central	30,00	15,00	30,00	4,58
TOTAL	30,00	15,00	30,00	4,58

Source : Cour des comptes d'après données DGOM et Chorus

Annexe n° 4 : évolution des dépenses fiscales prévues en LFI 2023

Par la loi de finances pour 2023 (LFI 2023⁵³), les dépenses fiscales connaissent les modifications suivantes :

- dépense n° 040108, *Abattement en faveur des entreprises dont les établissements situés dans les départements d'outre-mer* peuvent bénéficier d'un abattement sur leurs bases nettes imposables à la CFE en l'absence de délibération contraire d'une commune ou d'un EPCI » modifiée par l'article 55, qui supprime la CVAE en deux ans ;
- dépense n° 110210, *Réduction d'impôt au titre des investissements locatifs et de la souscription au capital de certaines sociétés réalisés jusqu'au 31/12/2017 et au titre des travaux de réhabilitation de logements réalisés jusqu'au 31/12/2023, dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna et les Terres australes et antarctiques françaises* modifiée par l'article 13, qui proroge jusqu'en 2029 les aides fiscales à l'Outre-mer ;
- dépense n° 110224, *Réduction d'impôt sur le revenu à raison des investissements productifs réalisés dans les départements et collectivités d'outre-mer* modifiée par l'article 13, qui proroge jusqu'en 2029 les aides fiscales à l'Outre-mer, ainsi que par l'article 14, qui étend la réduction d'impôt au renouvellement de certains navires de pêche à la Réunion ;
- dépense n° 110256, *Réduction d'impôt au titre des investissements effectués dans le secteur du logement social dans les collectivités d'outre-mer* modifiée par l'article 13, qui proroge jusqu'en 2029 les aides fiscales à l'Outre-mer ;
- dépense n° 210325, *Crédit d'impôt à raison des investissements productifs réalisés dans les départements d'outre-mer avant le 31 décembre 2025* modifiée par l'article 13, qui proroge jusqu'en 2029 les aides fiscales à l'Outre-mer, ainsi que par l'article 14, qui prévoit la création d'un nouveau crédit d'impôt pour le renouvellement de certains navires de pêche à la Réunion ;
- dépense n° 320113, *Déduction des investissements productifs réalisés dans les départements et collectivités d'outre-mer et des souscriptions au capital de sociétés qui réalisent de tels investissements* modifiée par l'article 13, qui proroge jusqu'en 2029 les aides fiscales à l'Outre-mer, ainsi que par l'article 14, qui prévoit la création d'un nouveau crédit d'impôt pour le renouvellement de certains navires de pêche à la Réunion ;
- dépense n° 320136, *Crédit d'impôt à raison des investissements effectués dans le secteur du logement social dans les départements d'outre-mer avant le 31 décembre 2025* modifiée par l'article 13, qui proroge jusqu'en 2029 les aides fiscales à l'Outre-mer ;
- dépense n° 320146, *Réduction d'impôt sur les sociétés à raison des investissements productifs neufs et des investissements dans le secteur du logement intermédiaire et social réalisés dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie* modifiée par l'article 13 et l'article 14, qui prévoit la création d'un nouveau crédit d'impôt pour le renouvellement de certains navires de pêche à la Réunion ;

⁵³ Loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023 (LFI pour 2023).

- dépense n° 710108, *Exonération des livraisons de biens dans certaines communes de Guadeloupe ou de Martinique réalisées auprès des touristes effectuant une croisière* modifiée par l'article 105, qui proroge de deux ans le dispositif duty-free pour les croisiéristes arrivant en Guadeloupe et Martinique.