



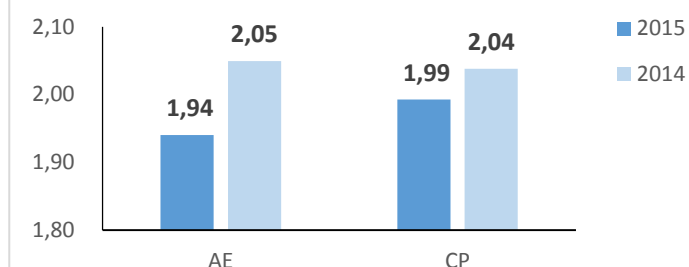
Mission outre-mer

Note d'analyse
de l'exécution budgétaire
2015

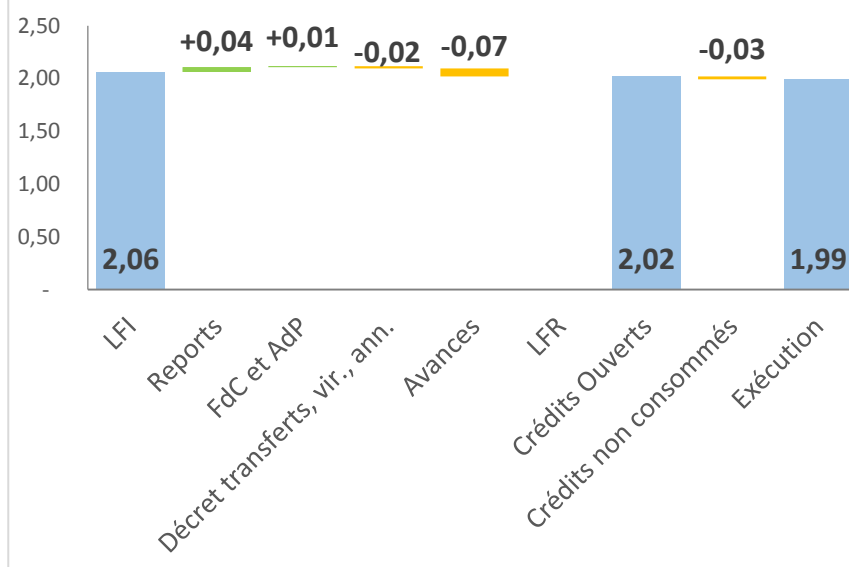
Outre-Mer

Programmes de la mission : 138 - Emploi outre-mer
123 - Conditions de vie outre-mer

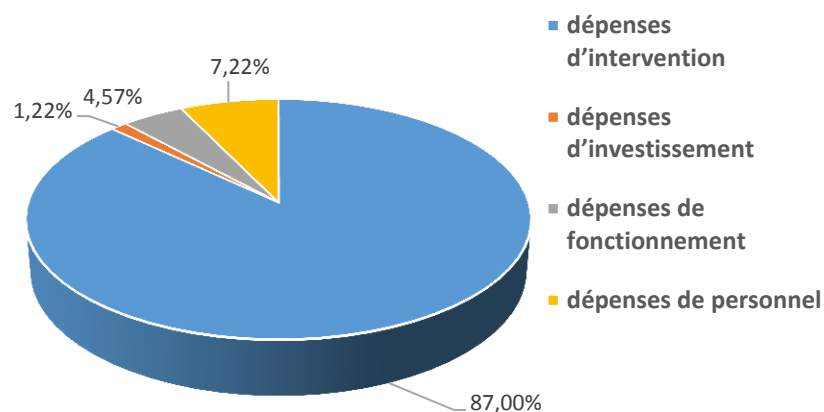
Montants en exécution hors PIA (en Md€) : **0,7 % du budget général hors R & D**



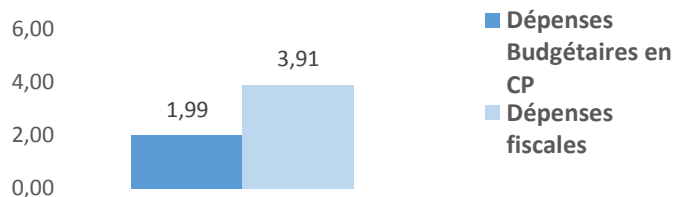
Passage de la LFI à l'exécution budgétaire (en Md€ de CP) :



Les dépenses de la mission par nature (en % des CP) :



Les dépenses fiscales et budgétaires (en Md€) :

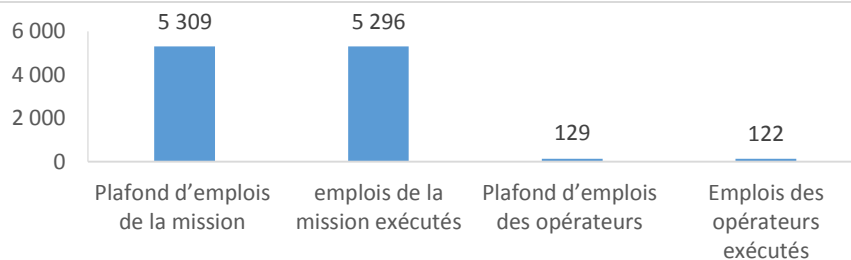


Nombre de dépenses fiscales : **26**

Principal opérateur :

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

Plafonds d'emploi et exécution en ETPT pour l'État et ses opérateurs :



Synthèse

La mission outre-mer comprend les deux programmes 138 « *Emploi outre-mer* » et 123 « *Conditions de vie outre-mer* ». Elle est gérée par le ministère des outre-mer. Le responsable de ces deux programmes est le directeur général de l'outre-mer.

Les dépenses de 2015 et la gestion des crédits

L'exécution budgétaire en 2015 reste globalement maîtrisée avec des écarts à la prévision de -4,1% en AE et -4,1% en CP en fin d'exercice.

Les crédits consommés de la mission enregistrent une diminution par rapport à l'exercice 2014 de -3,9% en AE et de -2,2% en CP.

Ces résultats s'expliquent par la poursuite des effets de recentrage des dispositifs d'exonération des cotisations sociales opérés sur l'action n°1 « *soutien aux entreprises* » du programme 138. Les dépenses correspondantes enregistrent une baisse de -3,6% en AE et de -2,5% en CP.

Les crédits consommés du programme 123 enregistrent pour leur part une diminution globale de -8,8% en AE et -7,2% en CP. Si les effets de la réforme des dispositifs de continuité territoriale y contribuent avec une diminution de l'action n°3 « *continuité territoriale* » de -29,6% en AE et de -38,1% en CP, l'évolution est davantage due à la diminution des dépenses de l'action n°1 « *logement* » et de l'action n°2 « *Aménagement du territoire* » qui enregistrent respectivement -18,7% et -9,6% en CP exécutés par rapport à la LFI 2015.

Les arbitrages consistant à faire porter 64% des annulations de crédits de paiement sur le programme 123 « *Conditions de vie outre-mer* » qui ne représente que 31% des crédits de la mission, pénalisent des actions comme le logement social et l'aménagement du territoire pourtant affichées comme prioritaires. De plus, ces annulations n'ont pas anticipé le contexte de fin de période des programmes opérationnels et des contrats de projets qui traditionnellement mobilisent des crédits aux fins d'éviter les dégagements d'office. En fin de gestion, les charges à payer du programme 123 s'élèvent ainsi à 65 M€ affectant les mêmes actions prioritaires de la mission.

L'opérateur LADOM aborde la fin de la gestion dans la perspective du nouveau statut d'établissement public administratif. Sa situation financière est très précaire avec un niveau d'endettement de 32 M€, des restes à payer sur ses engagements antérieurs de 17,3 M€ et des créances s'élevant à 24 M€, dont près de 9 M€ pourraient ne pas être recouvrés. Le plan d'action prévu par la DGOM pour y faire face devra être renforcé.

Enfin la Cour relève, comme en 2014, les défaillances de la gestion des dépenses fiscales qui, bien que représentant, avec 3 905 M€, près du double des crédits budgétaires de la mission, se caractérisent par une approximation de leur estimation, une grande faiblesse d'évaluation de leur efficacité et une absence d'indicateurs de suivi.

Appréciation d'ensemble

Performance

En 2015, la DGOM a poursuivi la démarche de rationalisation des indicateurs de performance, sous le pilotage de la direction du budget : deux indicateurs du programme 123 ont ainsi été supprimés. Il conviendrait toutefois de renforcer la fiabilité de certains indicateurs maintenus. Aussi, le projet d'élaboration d'un indicateur synthétique de mission, impulsé par la direction du budget devra-t-il être conduit en veillant à ne pas détourner les ressources de la démarche de fiabilisation.

Soutenabilité budgétaire

La DGOM a renforcé ses efforts visant à fiabiliser sa dette en menant des contrôles de cohérence des AE avec les RBOP aux fins de procéder au dégagement et à la clôture des engagements qui n'étaient plus actifs. Les restes à payer de la mission outre-mer s'élèvent à 1 589 M€ au 31 décembre 2015, en diminution de 3,22% par rapport à l'exercice 2014 (1 642 M€). Ils sont composés essentiellement des dettes du programme 123 (1 539 M€) ; la LBU et la politique contractuelle en représentent 68%. Les dettes du programme 138 s'élèvent à 50,03 M€ et se concentrent sur l'action n°2 « *Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle* ».

Toutefois, les AENE poursuivent leur progression en 2015 avec un taux de +35% par rapport à 2014.

La Cour incite donc la DGOM à poursuivre la fiabilisation de la comptabilité des engagements et à rester vigilante sur le retrait des AE prévues pour des projets qui ne se réalisent pas.

Les recommandations de la Cour

Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2014

1. *Inciter les organismes de sécurité sociale à améliorer leurs outils de prévision afin de réduire les incertitudes sur le coût des exonérations.*
2. *Réaliser une estimation fiable des dépenses fiscales et évaluer leur efficacité.*
3. *Pérenniser le travail de fiabilisation et de suivi des AE en lien avec la réalisation des projets.*

Les recommandations formulées au titre de la gestion 2015

1. *Inciter les organismes de sécurité sociale à améliorer leurs outils de prévision afin de réduire les incertitudes sur le coût des exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale.*
2. *Réaliser une estimation fiable des dépenses fiscales.*
3. *Évaluer l'efficacité des dépenses fiscales.*
4. *Pérenniser le travail de fiabilisation et de suivi des AE en lien avec la réalisation des projets.*

Sommaire

Introduction.....	8
1 Les dépenses de 2015 et la gestion des crédits.....	11
1.1 L'exécution des crédits de la mission en 2015	12
1.2 La programmation des crédits	14
1.3 La gestion infra-annuelle des crédits	16
2 Les grandes composantes de la dépense	25
2.1 La masse salariale et la gestion des emplois	25
2.2 Les autres dépenses de fonctionnement	26
2.3 Les dépenses d'intervention	27
2.4 Les dépenses d'investissement	33
2.5 Le financement des opérateurs	35
2.6 Les dépenses fiscales.....	39
2.7 La régularité de l'exécution budgétaire.....	44
2.8 La soutenabilité budgétaire	44
2.9 La démarche de performance	48
3 Les recommandations de la Cour.....	55
3.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2015.....	55
3.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2016.....	56

Introduction

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

Elle est composée de deux programmes : le programme 138 « *Emploi outre-mer* » et le programme 123 « *Conditions de vie outre-mer* ». Le responsable de ces deux programmes est le directeur général des outre-mer¹. Depuis 2012, le ministère des outre-mer est un ministère de plein exercice. A ce titre la gestion budgétaire du ministère fait l'objet d'échanges directs avec la direction du Budget, en présence du CBCM du ministère de l'intérieur.

La mission compte un opérateur, l'agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM), qui met en œuvre, pour le compte de l'Etat, les dispositifs d'aide à la mobilité des ultramarins.

1. Le cadre d'action de l'exercice 2015

L'année 2015 voit la relance de la politique contractuelle dans les départements d'outre-mer avec une nouvelle génération de contrats de plan 2015-2020, visant à travers l'investissement public, à soutenir la croissance et l'emploi de ces territoires. La Polynésie française a également été concernée par le démarrage d'une nouvelle contractualisation avec le Pays et les communes au travers d'un contrat de projets, signé le 9 mars 2015, prévu sur la même période que les CPER.

Cette démarche constitue le premier axe d'action prioritaire identifié dans le cadre du triennal 2015-2017. Le programme de rattrapage des investissements structurants (FEI) est ainsi reconduit, de même que les prêts à taux bonifiés permettant un effet levier pour l'investissement des collectivités locales.

La deuxième priorité de la mission outre-mer concerne l'insertion socio-professionnelle de la jeunesse. A cet égard la politique de formation

¹ Depuis le 2 octobre 2013, la DéGéOM (délégation générale à l'outre-mer) est devenue la Direction Générale des Outre-mer (DGOM). Cette évolution est intervenue dans le cadre plus global de la réorganisation¹ de l'administration centrale du ministère de l'intérieur, d'août 2013.

professionnelle en mobilité doit être renforcée en mettant l'accent sur une gestion plus efficiente de LADOM. Par ailleurs la montée en puissance du dispositif du service militaire adapté (SMA) sera poursuivie avec l'accueil de 6000 stagiaires sur la prochaine période triennale, l'objectif pour l'exercice 2015 étant d'accueillir 5764 bénéficiaires.

Le troisième axe prioritaire de la mission outre-mer est orienté vers la politique du logement social qui devrait soutenir financièrement, en 2015, la construction ou la réhabilitation de 11 600 logements sociaux dans les départements d'outre-mer.

La dernière priorité s'articule autour de la création et du maintien de l'emploi dans les entreprises ultramarines avec notamment la mise en place du pacte de solidarité : les entreprises bénéficieront d'un CICE renforcé (+50% d'ici à 2016) soit une marge de manœuvre supplémentaire de 160 M€.

Enfin la mission outre-mer contribue en 2015 à l'effort de redressement des finances publiques avec notamment la mise en place d'un dispositif plus resserré d'allègement et d'exonération des cotisations patronales et la réforme du règlement d'attribution du dispositif de continuité territoriale.

2. Les dépenses correspondantes

Le programme 138 est principalement destiné au maintien de la compétitivité des entreprises ainsi qu'au renforcement de la qualification professionnelle des jeunes ultra marins.

Les montants consommés sur ce programme ont été en 2015 de 1 366,62 M€ en AE et de 1 372, 84 M€ en CP.

Au sein de ce programme, le soutien aux entreprises sous forme d'exonération de cotisations patronales de sécurité sociale a représenté en 2015, en CP exécutés, 80,2%. L'aide à l'insertion et à la qualification professionnelle a représenté 19,6% du programme.

Le programme 123 ne comporte pas de crédits de titre 2. Il est principalement destiné à faciliter l'accès au logement des ultra marins, à développer et rénover les logements sociaux et à résorber les logements insalubres. Il participe également à la politique d'aménagement du territoire en contribuant au financement des équipements publics et des infrastructures. Les montants consommés sur ce programme ont été en 2015 de 649,43 M€ en AE et 619, 57 M€ en CP.

Au sein de ce programme, les dépenses liées à la mise en œuvre des politiques de logement, action n°1 « *Logement* », ont représenté en exécution, 32% en CP, tandis que la contribution au rattrapage des équipements publics, action n°2 « *Aménagement du territoire* » a compté en CP pour 24,9%. L'action n°6 « *Collectivités territoriales* », qui concerne notamment les dotations et financements adaptés aux spécificités des collectivités territoriales représente en CP exécutés, 26,9% du programme. Le « *Fonds exceptionnel d'investissement* », action n°8, intervient pour sa part, à hauteur de 3,9% du programme exécuté.

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

Au sein du PLF 2016, les crédits de la mission « *Outre-mer* » représentent 14,4% en AE et 14,1% en CP de l'effort budgétaire et financier total de l'Etat Outre-mer, ce qui la place au 2ème rang des missions contributrices, tous titres confondus, derrière la mission « *Enseignement scolaire* ».

Tableau n° 1 : Part de la mission outre-mer dans les crédits de l'Etat en faveur des outre-mer (en M€)

	Exécution 2014		LF 2015		PLF 2016	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Effort de l'Etat outre-mer	18 162,2	18 135,9	18 028,0	18 037,1	18 417,1	18 557,7
dont dépenses budgétaires	14 219,2	14 192,9	14 123,0	14 132,1	14 490,1	14 630,7
<i>dont dépenses de la mission Outre-mer</i>	<i>2 097,2</i>	<i>2 038,1</i>	<i>2 092,8</i>	<i>2 062,2</i>	<i>2 079,6</i>	<i>2 063,3</i>
dont dépenses fiscales	3 943,0	3 943,0	3 905,0	3 905,0	3 927,0	3 927,0

Sources : DPT OM 2016

Les montants sont exprimés en millions d'euros

En termes de crédits d'intervention, la mission « *Outre-mer* » représente à elle seule 33 % des AE et 30,7 % des CP de cet effort, ce qui en fait la deuxième mission contributrice en titre 6 juste derrière la mission « *Relations avec les collectivités territoriales* ».

1 Les dépenses de 2015 et la gestion des crédits

Le tableau ci-dessous présente les montants des crédits initiaux alloués à la mission outre-mer en 2015, les montants des crédits intervenus en cours de gestion et les montants des crédits consommés au titre de l'année budgétaire 2015.

Tableau n° 2 : Montants des crédits disponibles et consommés en 2015 (en M€)

Crédits en M€	Programme 138 " <i>Emploi outre-mer</i> " (T2 & HT2)		Programme 123 " <i>Conditions de vie outre-mer</i> "		Mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LF	1 391,9	1 378,6	701,0	683,5	2 092,8	2 062,2
LFR	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total des mouvements de crédits dont :						
reports	-14,7	-8,2	-50,5	-43,6	-67,4	-54,0
virements						
transferts						
décrets						
d'avances						
répartition dépenses						
accidentelles						
Annulations						
Fonds de concours et att. produits						
Total des crédits disponibles						
Crédits consommés						

Source : DGOM

NB : Le CBCM mentionne des écarts entre les AE déclarées par les responsables de programme et celles enregistrées dans Chorus, respectivement 1 366,62 M€ contre 1 360,72 M€ pour celles du programme 138 et 649,43 M€ contre 579,67 M€ pour celles du programme 123.

1.1 L'exécution des crédits de la mission en 2015

1.1.1 Des écarts de programmation qui s'amplifient

Les crédits consommés de la mission outre-mer enregistrent en 2015, un écart de -3,7% en AE et de -3,4% en CP par rapport aux crédits de la LFI 2015 (contre respectivement -2,6% et -0,9% en 2014).

Une telle variation est notamment liée aux différents décrets de transfert et d'annulation qui ont minoré le montant des crédits disponibles en gestion.

Ainsi quatre décrets d'avance et d'annulation de crédits (-39,4 M€ en AE et -34,1 M€ en CP) ont influé sur les crédits du programme 138 (1 250 M€ en AE / 1 236,8 M€ en CP en LFI hors T2). De même, quatre décrets de transferts (-3 M€ en AE et -3,9 M€ en CP) ainsi que trois décrets d'avance et d'annulation de crédits (-53,6 M€ en AE et -60,8 M€ en CP) ont affecté ceux du programme 123 (701 M€ en AE / 683,5 M€ en CP en LFI).

Le programme 123 « *Conditions de vie outre-mer* », en dépit des reports (6,1 M€ en AE / 21,1 M€ en CP) et des fonds de concours (0,4 M€ en AE et 1,9 M€ en CP), accuse davantage les effets de ces annulations que le programme 138 « *Emploi outre-mer* ». Elles représentent en effet 7,7% en AE et 8,9% en CP des crédits initiaux de ce programme contre respectivement 3,15% et 2,8% pour le programme 138 (HT2).

L'effet de ces annulations a par ailleurs été accentué par la prise en charge, au sein du programme 123, de dépenses nouvelles, non budgétées en PLF, telles que :

- la subvention de 4,25 M€ à un opérateur de logements sociaux de Guyane (SIGUY),
- le régime de solidarité territoriale de la Polynésie française (RST) à hauteur de 12 M€,
- la participation du ministère des Outre-mer aux dépenses de contentieux Etat - EDF à hauteur de 4,13 M€.

Les arbitrages d'annulation de crédits intervenus entre le programme 138 « *Emploi outre-mer* » et le programme 123 « *Conditions de vie outre-mer* » apparaissent peu cohérents avec les priorités affichées par la mission en matière de logement et d'aménagement du territoire. En effet le programme 123 porte 64% des crédits annulés en CP par décrets d'avance alors qu'il ne représente que 31% des crédits de paiement de la mission outre-mer. En conséquence, ces annulations affectent plus lourdement les axes d'action comme le logement social (-11,9% en AE et -18,7% en CP), l'aménagement du territoire (- 12,2% en AE et - 9,6% en CP), et les collectivités territoriales (-2,5% en AE et -8,6% en CP). Et pourtant le ministère des outre-mer est parvenu à faire porter une partie des annulations de crédits sur les crédits gelés du programme 138 (cf.infra).

1.1.2 Des crédits en baisse par rapport à l'exercice 2014

Les crédits consommés de la mission outre-mer observent en 2015, une diminution par rapport à ceux consommés au cours de l'exercice 2014 : -3,9% en AE et -2,2% en CP.

Pour le programme 138, elle s'explique par la poursuite des effets de recentrage des dispositifs d'exonération des cotisations sociales opérés sur l'action n°1 « *soutien aux entreprises* » ; cette dernière enregistre une baisse de -3,6% en AE et -2,5% en CP.

Les crédits consommés du programme 123 observent, pour leur part, une diminution globale de -8,8% en AE et de -7,2% en CP.

Le rythme de consommation des crédits d'engagement (AE) au sein de l'action n°2 « *Aménagement du territoire* », poursuit son ralentissement du fait de la période de transition consécutive à la clôture de la politique contractuelle (CPER 2007-2014 pour les DOM et contrat de Polynésie française) et à la préparation de la contractualisation 2015-2020. Les taux d'engagement apparaissent mécaniquement plus faibles sur les deux précédents exercices (-1,6% en 2015 et -28,1% en 2014). Les CP en revanche poursuivent leur progression (+1,2% en 2014 et +1,5% en 2015).

En 2015, les crédits consommés de l'action n°3 « *Continuité territoriale* » enregistrent une baisse de 29,6% en AE et de 38,1% en CP (contre +13,7% en AE et +24,1% en CP en 2014). Cette évolution s'explique par les dispositions adoptées par la loi de finances pour 2015

visant à contenir l'augmentation des dépenses : les critères d'éligibilité de l'aide à la continuité territoriale ont ainsi été modifiés avec la mise en place d'un délai d'au moins trois années entre le versement de deux aides et la division de leurs montants par deux pour les foyers dont le quotient familial annuel est supérieur à 6 000 euros.

A l'inverse du mouvement global de baisse du programme 123, l'action n°4 « *sanitaire, social, culture, jeunesse et sports* » voit la consommation de ses crédits augmenter ((+104,1% en AE et +107,8% en CP contre +22,4% en AE et +20% en CP en 2014), en raison d'une reprise² de la participation de l'État au financement du régime de solidarité territorial de Polynésie française (RSPF), l'imputation de crédits correspondante s'élève à près de 12 M € en AE/CP.

Enfin la consommation en AE de l'action n°8 « *Fonds exceptionnel d'investissement* » observe une baisse de 44% par rapport à 2014 qui s'explique notamment par une diminution de 10 M€ observée entre la dotation initiale de 2014 et celle de 2015.

1.2 La programmation des crédits

1.2.1 Les changements de périmètre de la mission

Aucune modification de périmètre n'est intervenue pour la mission outre-mer au cours de la gestion 2015.

On peut toutefois noter quatre transferts sans incidence sur la cartographie budgétaire : il s'agit de deux transferts entrants et de deux transferts sortants concernant le programme 123. Ces mouvements sont présentés en détail dans le développement consacré à la gestion infra-annuelle des crédits (paragraphe 1.3.2 - *Les mouvements effectués par voie réglementaire ou législative*).

1.2.2 Les hypothèses de budgétisation

Les mécanismes d'exonération des cotisations sociales outre-mer (58% en AE des crédits LFI 2015 de la mission) et les dépenses dites « de

² Dans le prolongement des conclusions du rapport de la Cour des comptes de février 2011 sur le système de santé de Polynésie française, l'État avait suspendu ses financements en subordonnant la reprise de cette aide à l'engagement d'actions par cette collectivité d'outre-mer pour contenir les dépenses sociales. À la suite des engagements pris par la Polynésie française, le Gouvernement a décidé de verser à nouveau une dotation (convention de financement au titre de 2015, 2016 et 2017).

guichet » comme les crédits destinés à la continuité territoriale sont des dépenses obligatoires qui laissent peu de marge de manœuvre au responsable de programme.

De même les dépenses « discrétionnaires » comme celles de la ligne budgétaire unique (LBU), des cotisations aux collectivités ou encore des contrats de projet, se caractérisent par des échéances des restes à payer qui déterminent en grande partie les prévisions de la dépense.

1.2.3 La qualité et la sincérité de la programmation

Le document initial de répartition des crédits et des emplois a été visé par le CBCM. Ce dernier a émis un avis défavorable concernant la programmation de certains crédits attachés aux deux programmes de la mission.

L'avis formulé par le CBCM en date du 10 mars 2015 a été défavorable à la programmation du programme 123. Il a été motivé par le financement des dispositifs de reconversion de l'économie polynésienne dont la couverture totale n'était pas prévue dans le cadre des crédits disponibles et nécessitait un futur dégel. En 2015, la consommation s'est élevée à 145 M€ en AE et à 139 M€ en CP, financés par redéploiement en gestion.

Concernant le programme 138, le CBCM a émis un avis défavorable à la programmation des crédits hors titre 2, en raison de la sous dotation initiale des prévisions de dépenses relatives aux compensations des exonérations de charges sociales patronales, ce qui aurait nécessairement conduit au dégel de la réserve de précaution pour rester à l'équilibre. Cette question souligne la tendance récurrente observée lors de l'arbitrage budgétaire auquel assiste le CBCM : en dépit des besoins formulés par la DGOM, la ligne budgétaire est systématiquement amputée de 8% ce qui implique un nécessaire dégel ultérieur pour l'équilibrer.

Compte tenu des observations renouvelées³ de la Cour sur ce point, il conviendrait pour la sincérité des comptes du programme 138 (1,2 Mds d'€ en AE/CP HT2), que l'ensemble des acteurs s'attache à tenir compte de l'exhaustivité des crédits prévisionnels correspondant aux besoins formulés pour l'exercice à venir, d'autant plus que ces crédits correspondent à des dotations prévues par la loi.

³ Observations similaires formulées dans la NEB 2012, 2013 et 2014.

1.3 La gestion infra-annuelle des crédits

1.3.1 La réserve de précaution

La mise en réserve initiale appliquée à chacun des deux programmes de la mission en 2015 s'est élevée à 8 % de la LFI pour ce qui concerne le HT2 et à 0,5 % pour le T2. L'application de la réserve s'est effectuée de manière uniforme sur tous les dispositifs et les actions des deux programmes. Il est à noter qu'en cours de gestion, le programme 123 s'est vu appliquer un gel complémentaire, ou « surgel », de 15 M€ en AE et CP, ce qui a porté le taux de la réserve imputée sur ce programme à plus de 10 % des crédits votés en LFI.

Les montants mis en réserve pour la mission outre-mer s'élèvent en HT2 à 170,45 M€ en AE et à 167,98 M€ en CP, en T2 ils s'élèvent à 0,71 M€ en AE/CP.

Ces crédits ont fait l'objet en 2015, d'un dégel aux fins d'utilisation en gestion à hauteur de 93,5 M€ en AE et de 69,82 M€ en CP en HT2 soit 54,85% des AE et 41,56% des CP mis en réserve; 75,42% des crédits ont été dégelés en T2 soit 0,53 M€.

Des crédits ont été dégelés en vue de leur report sur l'année 2016 à hauteur de 19,21 M€ en CP soit 11,43 % des CP mis en réserve.

Des crédits à hauteur de 76,95 M€ en AE et 78,95 M€ en CP ont fait l'objet d'une annulation par décret en fin de gestion, soit 45,14% des AE et 47% des CP mis en réserve.

Les mouvements de régulation du programme 123 « Conditions de vie outre-mer »

Les montants mis en réserve pour le programme 123 s'élèvent à 70,87 M€ en AE et à 69,47 M€ en CP.

▪ Les dégels effectués pour utilisation en gestion

Sur les crédits mis en réserve, 47 % des AE et 8,63 % des CP ont été dégelés en fin de gestion aux fins d'usage en 2015 ce qui correspond en HT2 à 33,28 M€ en AE et 6,00 M€ en CP.

▪ Les dégels effectués pour report en 2016

Des crédits ont été dégelés en vue de leur report sur l'année 2016 à hauteur de 18,65 M€ en CP soit 26,84 % des CP mis en réserve. Ils sont destinés à couvrir notamment la ligne budgétaire unique, et également à

effectuer des paiements au bénéfice du FEI et des contrats de projets et de développement.

▪ **Les dégelés effectués pour annulation**

Des crédits à hauteur de 37,59 M€ en AE et de 44,82 M€ en CP ont fait l'objet d'une annulation par décret en fin de gestion, soit 53,04 % des AE et 64,51% des CP mis en réserve.

Les mouvements de régulation du programme 138 « Emploi outre-mer »

Les crédits du programme 138 mis en réserve s'élèvent en HT2 à 99,58 M€ en AE et à 98,52 M€ en CP, en T2 ils correspondent à 0,71 M€.

▪ **Les dégelés effectués pour utilisation en gestion**

60,47 % des AE et 64,77 % des CP Hors T2 ont été dégelés en fin de gestion, à hauteur de 60,22 M€ en AE et de 63,82 M€ en CP, pour couvrir les besoins des organismes de sécurité sociale dans le cadre de la compensation des exonérations de cotisations sociales patronales, ainsi que ceux de LADOM. Concernant le T2, CAS et Hors CAS, 75,42% des de la réserve a été dégelée soit 0,53 M€.

▪ **Les dégelés effectués pour report en 2016**

0,57 % des CP ont été dégelés en vue de leur report sur 2016 au profit du SMA soit 0,56 M€.

▪ **Les dégelés effectués pour annulation**

Des crédits à hauteur de 39,36 M€ en AE et de 34,14 M€ en CP, soit 39,52 % des AE et 34,65% des CP des crédits mis en réserve, ont fait l'objet d'une annulation par décrets n°2015-402 du 9 avril 2015, n°2015-639 du 9 juin 2015 et n°2015-1347 du 23 octobre 2015.

1.3.2 Les mouvements effectués par voie réglementaire ou législative

1.3.2.1 Les reports, fonds de concours et attributions de produits

Les crédits ouverts en LFI pour 2015 pour la mission outre-mer (2 092 M€ en AE et 2 062 M€ en CP) ont été abondés au titre des reports de 2014 sur 2015, à hauteur de 28,61 M€ en AE et de 44,87 M€ en CP.

Ces montants ont par ailleurs été complétés par voie de fonds de concours et attributions de produits à hauteur de 10,57 M€ en AE/CP. Les fonds de concours se sont élevés pour le programme 123 à 0,37 M€ ; ils sont essentiellement composés de participations de l'Union européenne à l'assistance technique⁴ des programmes FEDER pour 0,22 M€ (AE/CP).

Les fonds de concours du programme 138 se sont élevés à 10,57M€; le service militaire adapté en est l'unique bénéficiaire. Elles proviennent essentiellement de fonds européens⁵ (7,66 M€), des dotations de participations des DOM et COM (1,94 M€). Les attributions de produits proviennent de prestations diverses effectuées par le SMA (0,97 M€).

1.3.2.2 Les virements et transferts

Les principaux mouvements opérés en 2015 concernent les transferts de crédits du programme 123.

Le contentieux Etat-EDF

Un décret de transfert est intervenu au profit du **programme 216** « *Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur* », au titre du financement du contentieux entre EDF et l'Etat lié aux carburants en Martinique. Ce mouvement de 4,13 M€ en AE et CP correspond à la participation de la mission outre-mer, et plus particulièrement du programme 123 « *Conditions de vie outre-mer* », à la prise en charge de la provision de **10 M€** que l'Etat a été condamné, par le Conseil d'Etat, à verser à EDF. La condamnation a été prononcée dans le cadre de l'action engagée par EDF à l'encontre des réquisitions du préfet de la Martinique et des surcoûts afférents, liés à l'obligation qui lui avait été faite de s'approvisionner en fioul lourd auprès de la Société Anonyme de Raffinement des Antilles (SARA). L'Etat a été condamné à indemniser EDF du surcoût ayant résulté pour elle de la différence entre le prix administré qui lui était imposé par les réquisitions du préfet et le cours mondial auquel elle aurait pu s'approvisionner en l'absence de réquisitions.

La participation du ministère des outre-mer au financement de cette provision a été fixée à 40 % lors de la réunion interministérielle du 19 mars 2015. Cette dépense qui a fait l'objet d'un arbitrage interministériel, revêt un caractère tout à fait exceptionnel dès lors que la nomenclature budgétaire de la mission outre-mer n'a pas prévu de ligne budgétaire dédiée aux dépenses de contentieux; ces dernières étant traditionnellement supportées par le ministère de l'intérieur.

⁴ Assistance technique multirégionale FEDER A 23-02-2015 - JO 25-02-2015

⁵ FSE et FEDER

Trois autres crédits de transfert influent sur le programme 123 de manière moins importante :

- Un décret n°2015-1278 du 13 octobre 2015 de transfert au profit du **programme 219** « sports », à hauteur de **893 315 € en CP**, est justifié par la contribution du ministère des outre-mer au financement du Centre de ressources, d'expertise et de performance sportives (CREPS) Antilles-Guyane en Guadeloupe, dans le cadre du Contrat de plan État Région (CPER) 2007-2013.
- Un décret de transfert de crédits (décret n° 2015-1156 du 24-08-2015 ; JO du 26-08-2015), d'un montant de **500 000 €** en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), du **programme 163** « *Jeunesse et vie associative* » de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » à destination du **programme 123** « *Conditions de vie outre-mer* » a été effectué dans le cadre du FEJ (Fonds d'expérimentation pour la jeunesse). En abondant le FEBECS (Fonds d'échange à but éducatif, culturel et sportif), il vise à augmenter, pour l'exercice 2015, les moyens dédiés à la mobilité des jeunes ultra-marins dans les domaines associatif, culturel et sportif, conformément à la décision du Comité interministériel de la jeunesse (CIJ) du 21 février 2013.
- Un décret de transfert de crédits d'un montant de **600 000 €** en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), du programme 214 « *Soutien de la politique de l'éducation nationale* » de la mission « *Enseignement scolaire* » (**200 000 € en AE/CP**) et du programme 304 « *Inclusion sociale, protection des personnes et économie sociale et solidaire* » de la mission « *Solidarité, insertion et égalité des chances* » (**400 000 € en AE/CP**), à destination du programme 123 « *Conditions de vie outre-mer* » correspond au remboursement par les ministères des affaires sociales et de l'éducation nationale, d'une part, calculée au prorata des agents détachés par chacun de ces ministères, de la subvention exceptionnelle d'équilibre versée, au titre de l'année 2015, par le ministère des outre-mer à l'institut de formation aux carrières administratives, sanitaires et sociales (IFCASS) de Dieppe (décret n° 2015-1600 du 08-12-2015, JO du 09-12-2015).

Les crédits du programme 123 ayant fait l'objet d'annulations en 2015 sont les suivants :

- Décret n° 2015-402 du 9-04-2015 (JO du 10-04-2015) portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avances applicables au programme 123 « *Conditions de vie outre-mer* » à hauteur de 8 M€ en AE/CP.
- Décret n° 2015-639 du 09-06-2015 (JO du 10-06-2015) portant annulation de crédits vers le programme 123 « *Conditions de vie outre-mer* » à hauteur de 8 M€ en AE/CP.
- Décret n° 2015-1545 du 27-11-2015 (JO du 28-11-2015) portant annulation de crédits sur réserve à hauteur de 38 M€ en AE et de 45 M€ en CP.

Le programme 138 « *Emploi outre-mer* », n'a fait l'objet d'aucun mouvement de transfert en 2015. Les crédits de ce programme ayant fait l'objet d'annulations sont les suivants :

- Décret n° 2015-402 du 9-04-2015 (JO du 10-04-2015) portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance applicables au programme 138 « *Emploi outre-mer* » à hauteur de 4 M€ en AE/CP.
- Décret n° 2015-639 du 09-06-2015 (JO du 10-06-2015) portant annulation de crédits applicables au programme 138 « *Emploi outre-mer* » à hauteur de 10 M€ en AE/CP.
- Décret n° 2015-1347 du 23-10-2015 (JO du 25-10-2015) portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance applicables au programme 138 « *Emploi outre-mer* » à hauteur de 3,6 M€ en AE/CP.
- Décret n° 2015-1545 du 27-11-2015 (JO du 28-11-2015) portant annulation de crédits sur réserve à hauteur de 22 M€ en AE et de 17 M€ en CP.

1.3.3 Globalisation et fongibilité asymétrique

Aucune action de fongibilité asymétrique entre titres n'a été effectuée en 2015.

Des redéploiements internes ont été effectués au cours de l'exercice 2015 afin d'optimiser les dotations au regard des rythmes de consommation inhérents à chaque dispositif, mais également en fonction des besoins exprimés par les services déconcentrés de l'Etat ou par son opérateur, LADOM.

Programme 123 :

En fin de gestion 2015, un dégel partiel des crédits du programme 123, à hauteur de 33,27 M€ en AE et de 6 M€ en CP, a permis de couvrir partiellement les besoins du régime de solidarité de la Polynésie française (12M€ en AE et CP au titre de la convention de financement 2015-2017), et de la ligne budgétaire unique.

Programme 138 :

Conformément au schéma de fin de gestion, le programme 138 a vu ses crédits hors T2 dégelés à hauteur de 60,21 M€ en AE et de 63,82 M€ en CP, dégel qui a permis, notamment, un versement complémentaire au titre des exonérations de charges patronales (action n°1) et un abondement de l'action 2 au profit de LADOM.

1.3.4 Les opérations de fin de gestion**1.3.4.1 Les dépenses inhabituelles**

Deux dépenses non prévues et donc « inhabituelles » ont été exécutées en fin d'exercice 2015 :

1. Conformément à la convention 2015-2017 relative au régime de solidarité de la Polynésie Française conclue entre l'État et le territoire de la Polynésie Française le 16 avril 2015, le ministère a procédé, en AE et CP, au 1er versement d'une dotation de l'État de 12 M€ augmentant les crédits ouverts en 2015 sur le programme 123 de la mission outre-mer. Il s'agit d'une dépense nouvelle substantielle à prendre en compte au sein du PLF 2016.

2. Dans le cadre du contentieux Etat/EDF lié aux carburants en Martinique, un décret de transfert a été effectué au profit du programme 216 «*Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*», depuis le programme 123 de la mission outre-mer à hauteur de 4, 13 M€ en AE/CP (voir supra 1.3.2.2).

1.3.4.2 Les charges à payer⁶ de la mission à fin 2015

Le montant des charges à payer de fin d'exercice 2015 s'élève à 67,5 M€ pour la mission outre-mer dont 1,85 M€ pour le programme 138

⁶ Charges à payer : il s'agit des charges qui ont donné lieu à service fait au cours de l'exercice mais qui n'ont pas été comptabilisées avant la clôture de celui-ci (dépenses non réglées aux fournisseurs au titre de l'année n).

« *Emploi outre-mer* » et à 65,65 M€ pour le programme 123 « *Conditions de vie outre-mer* ». Le schéma de fin de gestion a arrêté un report de 20 M€ qui ne permettra pas de couvrir la totalité de ces charges au titre de l'exercice 2015.

S'agissant du programme 138 « *Emploi outre-mer* », contrairement à l'année 2014, l'Etat détient une créance de 9,8 M€ à l'égard des organismes collecteurs des charges sociales. Cette situation est consécutive à l'application de la réforme en 2014 du dispositif de compensation des exonérations de charges sociales et des mesures de recentrage qui ont permis de la minorer.

Tableau n° 3 : Charges à payer aux organismes sociaux

(en M€)	Besoins exprimés	Versements effectués par le MOM	Dette annuelle
2012	1143,7	1083,9	59,8
2013	1206,8	1208,3	-1,5
2014	1192,6	1124,8	67,8
2015	1080,8	1090,6	-9,8

Source : DGOM

Par ailleurs, le SMA qui porte traditionnellement l'essentiel des charges à payer de la formation professionnelle sur le programme 138, présente un solde minime de factures exigibles de 15 816 € soit une baisse de 100% par rapport à l'année 2014 (8,9 M€).

S'agissant du programme 123 « *Conditions de vie outre-mer* », la gestion 2015 s'est achevée avec 65,65 M€ de factures exigibles dont près de 65% sont issues de la LBU (action n°1 « *Logement* ») et de la politique contractuelle (action n°2 « *Aménagement du territoire* »), même si elles tendent globalement à diminuer par rapport à 2014 (-21 %).

Logement social

A la fin de l'exercice 2015, le montant des charges à payer sur la ligne budgétaire unique (LBU) s'élève à 33,55M€, soit une hausse de 51% par rapport à l'exercice 2014 (22,2 M€).

Cette situation s'explique par l'insuffisance de CP résultant du schéma de fin de gestion. Elle a été amplifiée par les arbitrages retenus par les RBOP pour le règlement de leurs factures : dans un contexte de fin de programme opérationnel (PO) européen, caractérisé par un fort risque de dégagement d'office, ils ont réservé les crédits

disponibles au paiement des factures afférentes aux projets cofinancés par ces PO.

Politique contractuelle

La fiabilisation des engagements juridiques antérieurs et la forte mobilisation des CP en 2015 sur les opérations mobilisant des fonds européens avec risque de dégagement d'office, ont permis de réduire sensiblement les charges à payer qui enregistrent une diminution de 71% par rapport à l'exercice 2014 (9,12 M€ contre 31,65 M€).

Le montant des CP alloués à la politique contractuelle a augmenté de 3,9 % pour 2016 par rapport à l'année précédente, soit 160,6 M€. Cette augmentation est en cohérence avec le rythme attendu des paiements et devrait permettre la couverture des charges à payer sur cette ligne.

Divers

Les charges à payer sur l'ensemble des autres dispositifs s'élèvent à fin 2015 à 23 M€. Les principaux dispositifs concernés sont, sur le programme 123, le troisième instrument financier (3IF) inhérent à l'aide à la reconversion de l'économie polynésienne (9 M€) ainsi que le Fonds exceptionnel d'investissement (9,6 M€).

Les crédits reportables en 2016, à partir des dégels opérés en 2015 sur le programme 123, s'élèvent à 18,62 M€. Ils restent insuffisants pour couvrir le solde de près 47 M€ de charges à payer. La DGOM prévoit à cet égard, une budgétisation par redéploiement entre actions des crédits 2016, associé à une demande de dégel qui a été formulée à la conférence technique de février 2016.

1.3.4.3 Les crédits non consommés en fin d'exercice

Les crédits du BOP SMA (Programme 138 emploi Outre-mer, action n° 2 aide à l'insertion et à la qualification professionnelle), non consommés en fin d'exercice 2015 s'élèvent à 20 862 920 € en AE et à 7 874 0250 € en CP, répartis de la manière suivante :

- AE affectées sous tranche fonctionnelle et non engagées : 13 810 738 € ;
- fonds de concours (FDC): 6 641 414,49€ en AE et 7 463 257€ en CP ;
- attributions de produits (ADP): 410 768,10€ en AE/CP.

Les crédits correspondant aux FDC/ADP, ont été rattachés tardivement (décembre 2015) et font l'objet d'une demande de report. Il est en de même pour les AENE sous tranche fonctionnelle.

Les taux de consommation des deux programmes, rapportés aux crédits ouverts dans le cadre du schéma de fin de gestion, atteignent un niveau de 99 % tant en AE qu'en CP. De fait, hors SMA, la quasi-totalité des crédits dégelés a été consommée. Les crédits résiduels portent sur des dépôts de dossiers hors délai de fin de gestion, ou excédant les montants disponibles.

Enfin, certains dossiers de la réserve parlementaire dont le paiement n'a pu intervenir en 2015 font l'objet d'une demande de report en 2016.

2 Les grandes composantes de la dépense

2.1 La masse salariale et la gestion des emplois

2.1.1 La maîtrise du schéma d'emploi du SMA

Le plafond d'emplois autorisé (PEA) du SMA était fixé à 5 309 ETPT pour la gestion 2015, soit une augmentation de + 2 ETPT par rapport au PEA pour 2014. Ce plafond d'emplois se répartissait entre 1 105 ETPT du personnel civil et militaire et 4 204 ETPT volontaires.

En exécution 2015, les effectifs restent en deçà de ce plafond avec 5 296 ETPT annuels moyens. L'écart de 13 ETPT porte principalement sur les cadres militaires dont le rythme d'installation n'a pas permis de saturer le plafond d'emplois attribué à cette catégorie de personnel.

Le PEA des Volontaires a, quant à lui, été atteint et l'objectif en emplois a bien été réalisé.

Tableau n° 4 : Evolution des effectifs du SMA

(en ETPT)	2011	2012	2013	2014	2015	PLF 2016
Effectif total du SMA en ETPT	4 176	4 866	5 086	5 296	5 296	5 309
dont personnel civils et militaires	938	1 055	1 079	1 091	1 092	1 105
dont volontaires	3 238	3 811	4 007	4 205	4 204	4 204

Source : DGOM

2.1.2 Une surconsommation de la masse salariale du SMA

La masse salariale (hors CAS) du SMA s'élève à 99,4 M€ en 2015 (95 M€ en 2014).

La gestion des crédits de titre 2 du SMA a été marquée par une surconsommation budgétaire en 2015 du fait de surcoûts en indemnités d'installation et d'éloignement outre-mer, mais également de prestations sociales.

La surconsommation a nécessité un ajustement des crédits disponibles en fin de gestion qui s'est traduit par la mobilisation des ressources mises en réserve (171 347 €), des ressources disponibles

« excédentaires » en CAS (174 347 €), et par l'ouverture de crédits à titre d'avance⁷ d'un montant de 2 156 327 €.

2.1.3 L'opérateur LADOM

En PLF 2015, conformément à l'objectif de redressement des comptes publics, de la norme d'évolution des effectifs et de la masse salariale de l'État, auxquels tous ses opérateurs sont associés, le schéma d'emploi de LADOM a prévu pour l'exercice 2015 une diminution de 2 ETPT, soit un effectif plafond de 129 ETPT.

Au 31 décembre 2015, LADOM avait un effectif de 122 ETPT et de 23 emplois hors plafond⁸ dont 11 contrats aidés.

2.2 Les autres dépenses de fonctionnement

A périmètre constant, les montants des dépenses de fonctionnement (titre 3 - catégorie 31), pour l'ensemble de la mission, s'élèvent en 2015 à 64 653 059 € en AE et à 69 678 309 € en CP. Ils concernent principalement les dépenses du SMA engagées pour la formation, l'hébergement, l'entretien, la restauration et les transports. Ces montants sont en augmentation de 9,4% en AE et de 26% en CP par rapport à l'exercice 2014 du fait notamment de la subvention exceptionnelle d'équilibre versée à LADOM pour un montant de 9 M€.

⁷ Ouverture de crédits par décret n°2015-1545 du 27/11/2015.

⁸ Une mesure de correction technique a été opérée au PLF 2013 afin d'exclure du plafond d'emploi les volontaires du service civique qui y figuraient jusqu'alors. Ces derniers font toutefois l'objet d'un suivi financier particulier afin de garantir au mieux la contribution de LADOM à la maîtrise des dépenses publiques.

Tableau n° 5 : Evolution des dépenses de fonctionnement de la mission outre-mer

	Exécution 2013		Exécution 2014		LFI 2015		Exécution 2015	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
P138 "Emploi outre- mer"	60 626 971	57 069 773	58 798 350	55 036 842	43 383 377	43 383 377	64 281 632	69 304 015
P123 "Conditio ns de vie outre-mer "	589 157	564 145	310 201	280 514	1 602 190	1 602 190	371 427	374 294
TOTAL mission outre-mer	61 216 128	57 633 918	59 108 551	55 317 356	44 985 567	44 985 567	64 653 059	69 678 309

Source : RAP 2014 et DGOM

2.3 Les dépenses d'intervention

2.3.1 Un part significative des crédits de la mission

La mission outre-mer est principalement composée de crédits d'intervention avec 1,78 Mds€ de crédits en AE et 1,75 Mds€ en CP ce qui représente 88,6% en AE exécutées et 87,9% en CP exécutés de la mission outre-mer.

Le périmètre des interventions qui comprend onze dispositifs pour le programme 138 et dix-sept pour le programme 123 est resté inchangé depuis 2013⁹

⁹ Il est passé en 2013 de dix-huit à dix-sept dispositifs à la suite du transfert des crédits de l'agence de santé des îles Wallis et Futuna sur le programme 204 « Prévention sanitaire et offres de soins » du ministère chargé de la santé (25,9 M€ en AE/CP).

Tableau n° 6 : Evolution des crédits de titre 6 de la mission durant la période triennale 2013-2015

		Exécution 2013	LF 2015	Exécution 2015	Evolution 2015/2013
Programme 123 " Conditions de vie outre-mer"	AE	749 211 760	699 353 541	649 037 802	-13,4%
	CP	648 455 041	681 945 042	619 197 758	-4,5%
Programme 138 " Emploi outre-mer"	AE	1 241 415 586	1 179 639 207	1 136 567 653	-8,4%
	CP	1 238 588 523	1 169 139 207	1 134 241 402	-8,4%
Total Mission Outre-mer	AE	1 990 627 345	1 878 992 748	1 785 605 455	-10,3%
	CP	1 887 043 564	1 851 084 249	1 753 439 160	-7,1%

Source : DGOM

Les crédits d'intervention enregistrent une baisse significative sur le triennal 2013-2015 (-10,3% en AE et -7,1% en CP) liée d'une part au contexte budgétaire contraint et d'autre part, aux efforts de maîtrise de la dépense affectant les dispositifs d'exonération des cotisations sociales et d'aide à la continuité territoriale.

2.3.2 Evolution des dépenses par nature

2.3.2.1 Evolution des dépenses de guichet

Les dépenses dites « de guichet » représentent 56% du total des CP consommés pour la mission outre-mer en 2015 et présentent une forte rigidité. Elles correspondent en effet à des droits ouverts aux demandeurs remplissant les conditions requises dont l'opérateur et les services de l'Etat gestionnaires ne disposent, pas en droit, de moyens de les refuser.

Tableau n° 7 : Evolution des dépenses de guichet de la mission sur le triennal 2013-2015

		Exécution 2013	Exécution 2014	Exécution 2015	Evolution 2015/2013
Programme 123 " Conditions de vie outre-mer"					
Fonds de continuité territoriale (dont ACT)	AE	50 011 326	55 848 765	35 823 188	-28,4%
	CP	46 662 880	59 530 698	32 496 226	-30,4%
Programme 138 " Emploi outre-mer"					
Compensation des exonérations	AE	1 208 255 920	1 124 749 559	1 090 644 131	-9,7%
	CP	1 208 255 920	1 124 749 559	1 090 644 131	-9,7%
Total dépenses de guichet de la mission	AE	1 258 267 246	1 180 598 324	1 126 467 319	-10,5%
	CP	1 254 918 800	1 184 280 257	1 123 140 357	-10,5%

Source : DGOM

Pour l'exercice 2015, la réforme des dispositifs d'exonérations de cotisations patronales a permis de passer d'une dette annuelle de 67,8 M€ en 2014 à une créance de 9,8 M€.

2.3.2.2 Evolution des dépenses discrétionnaires

Les dépenses discrétionnaires représentent 23% du total des CP exécutés en 2015 pour la mission outre-mer.

Elles sont principalement composées pour le programme 123 « Conditions de vie outre-mer », de la ligne budgétaire unique (- 7,5% en AE et -18,6% en CP, en exécution du triennal 2013-2015), de la politique contractuelle (-30,8% en AE et +9,5% en CP, en exécution du triennal 2013-2015) et du fonds exceptionnel d'investissement (-34,3% en AE et +18,2% en CP en exécution du triennal 2013-2015).

Les trois principales dépenses discrétionnaires composant le programme 138 « Emploi outre-mer » sont : le passeport-mobilité-formation professionnelle¹⁰ (+109,4% en AE et 101,3% en CP en exécution du triennal 2013-2015), l'aide à l'insertion et à l'emploi dans les COM (-7,2% en AE/CP en exécution du triennal 2013-2015) et l'abaissement du coût du fret (-9,6% en AE et +47,3% en CP en exécution du triennal 2013-2015).

¹⁰ Dans un souci de rationalisation, l'ensemble des crédits dédiés à la formation professionnelle en mobilité des ultramarins a été regroupé, depuis la loi de finances pour 2015, au sein de la mission outre-mer, par transfert de crédits en provenance du ministère du travail en charge de la formation professionnelle.

Tableau n° 8 : Evolution des dépenses discrétionnaires de la mission outre-mer sur le triennal 2013-2015 (en €)

		Exécution 2013	Exécution 2014	Exécution 2015	Evolution 2015/2013
sous-total des dépenses discrétionnaires du programme 123	AE	502 668 190	464 023 887	425 039 190	-15,4%
	CP	439 112 937	444 953 565	414 221 402	-5,7%
sous-total des dépenses discrétionnaires du programme 138	AE	33 159 666	36 897 231	45 923 522	38,5%
	CP	30 332 603	28 657 685	43 597 271	43,7%
Total des dépenses discrétionnaires de la mission outre-mer	AE	535 827 856	500 921 118	470 962 712	-12,1%
	CP	469 445 540	473 611 250	457 818 673	-2,5%

Source : DGOM

Les dépenses discrétionnaires de la mission outre-mer n'ont pas fait l'objet de réforme durant le triennal 2013-2015. En effet les dispositions contractuelles peuvent difficilement être modifiées d'une année à l'autre. La seule marge de manœuvre dont dispose le responsables du programme pour contenir les dépenses repose sur une orientation au plus juste des crédits au regard des objectifs fixés. La démarche d'amélioration des conditions d'engagement de certaines dépenses, permet également d'améliorer la performance de la dépense.

2.3.3 Bilan des réformes intervenues sur les dépenses de guichet

2.3.3.1 La réforme des exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale

Avec la mise en place du Pacte de responsabilité¹¹ en 2015, l'analyse de l'évolution des dépenses de compensation des exonérations de cotisation sociale du programme 138 se complexifie. Ainsi, elle doit dorénavant prendre en compte, l'application simultanée de plusieurs mécanismes visant à améliorer la compétitivité des entreprises par l'abaissement du coût du travail.

Le dispositif spécifique d'allègement de charges¹² a été créé en 1994 et a ensuite été modifié à de nombreuses reprises, en 2000, 2003, 2007, 2008, 2009 et 2013. Les mesures introduites par la LODEOM (loi

¹¹ Le **Pacte de responsabilité** vise à abaisser le coût du travail grâce au crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) et à des allègements supplémentaires de charges sociales ciblées sur les très petites entreprises qui constituent 90% du tissu économique ultramarin. La loi de finances pour 2015 a ainsi porté à 7,5 % en 2015 puis à 9 % en 2016 - de la masse salariale éligible - le CICE pour ces entreprises.

¹² Sa base juridique est l'article L. 752-3-2 du code de la sécurité sociale.

du 27 mai 2009) visent à concentrer les allègements sur les bas et moyens salaires ainsi que sur les entreprises de moins de 11 salariés quel que soit le secteur d'activité. Des zones géographiques prioritaires sont toutefois plus particulièrement ciblées ainsi que onze secteurs exposés et présentant de forts potentiels.

La loi de finances pour 2014 a amplifié le recentrage sur les plus bas salaires ; elle a également pris en compte la création du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) :

- les entreprises non éligibles au CICE continuent de bénéficier du régime antérieur d'allègement de cotisations;

- les entreprises bénéficiant du CICE sont en revanche soumises à un régime d'exonération plus restrictif, avec des seuils resserrés sur les salaires les plus bas.

Tableau n° 9 : Evolution des dépenses d'exonération des cotisations sociales sur le triennal 2013-2015

		LA 2013	Exécution 2013	LA 2015	Exécution 2015	Evolution LA 2015/2013	Evolution Exécution 2015/2013
Programme 138 "Emploi outre-mer"							
Compensation des exonérations	AE	1 155 545 556	1 208 255 920	1 129 809 516	1 090 644 131	-2,98%	-9,7%
	CP	1 555 545 556	1 208 255 920	1 129 809 516	1 090 644 131	-2,98%	-9,7%

Source : DGOM

L'impact de la réforme des dispositifs d'exonération de cotisations sociales peut être évalué en considérant l'évolution des seuls crédits consommés. Sur le triennal 2013-2015, la réduction des dépenses de compensation des exonérations de cotisations patronales s'élève à 117 611 789 € en AE/CP (en exécution).

Dans la même approche, l'impact des réductions budgétaires appliquées à ces dépenses peut être évalué à partir de l'évolution des dotations réalisées en LFI. La réduction des allocations de crédit observée sur le triennal 2013-2015 s'élève à 25 736 040 € en AE/CP.

En première analyse, l'économie globale réalisée sur le triennal s'élève donc à 143 347 829 € ce qui représente 11,86% des crédits alloués en 2013.

2.3.3.2 La réforme du dispositif de continuité territoriale

La réforme de l'aide à la continuité territoriale (ACT), entrée en application à la mi-février 2015, visait à réduire le dynamisme de la consommation de ces aides en passant d'un droit annuel à un droit triennal tout en conservant son caractère social.

La première année d'activité post-réforme de l'ACT a eu une incidence budgétaire forte. La DGOM observe que l'impact de la réforme a eu une répercussion plus forte dans les DOM (-81,7%) que dans les COM (-46,9%), les COM ayant pris l'habitude de s'autoréguler¹³ depuis 2012.

De plus la mise en place par la Région Réunion, en février 2015, d'un dispositif concurrentiel et plus attractif que celui de l'Etat, contribue à quasiment 45% des économies réalisées sur le dispositif par rapport à 2014.

En effet, l'aide de l'Etat à la continuité territoriale, portée par le programme 123 de la mission outre-mer, a enregistré les consommations suivantes au titre de la Réunion : 12,909 M€ en 2013, 12,312 M€, en 2014 et 0,148 M€ en 2015.

Tableau n° 10 : Les premiers effets de la réforme de l'aide à la continuité territoriale (ACT)

	2014	2015	Evolution 2015/2014
Nombre de bénéficiaires de l'ACT dans l'ensemble des outre-mer	97 692	20 620	-78,9%
Consommation totale outre-mer (en M€)	26,96	5,60	-79,2%

Source : LADOM et les Services déconcentrés de l'Etat

Il conviendra toutefois d'observer avec attention, au cours de l'exercice 2016, l'impact du rechargement des droits des bénéficiaires du

¹³ Pour les COM (notamment les territoires du Pacifique), plus encore que pour les DOM, le reste à charge pour un voyage vers la métropole est particulièrement élevé et représente une part majeure du prix du billet : dans les DOM, le reste à charge moyen oscille entre 300 et 500 € selon le DOM de départ, en revanche il dépasse les 1000 € pour les territoires du Pacifique.

millésime 2012. Ils sont susceptibles d'inverser les premières tendances à la baisse observées en 2015.

2.4 Les dépenses d'investissement

Les dépenses d'investissement de l'exercice sont portées uniquement par le programme 138 « Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle ».

2.4.1 Un renforcement maîtrisé des infrastructures

Pour 2015, les dépenses d'infrastructure s'élèvent en exécution à 22 224 224 € en autorisations d'engagement (AE) et à 25 496 346 en crédits de paiement (CP).

Ces crédits sont destinés à des dépenses d'infrastructure permettant d'accompagner la montée en puissance du projet SMA 6 000. Ils financent la construction et la réhabilitation de bâtiments d'hébergement et de formation professionnelle des volontaires du SMA.

A ces dépenses d'infrastructures, s'ajoutent des dépenses d'équipement à hauteur de 4,41M€ permettant notamment de financer le déploiement du logiciel LAGON et de ses équipements associés, l'achat de véhicules, d'engins de travaux, de machine outils...

Par rapport à 2014, les crédits d'investissement diminuent de 12,15% en AE mais augmentent de 11,2% en CP. L'augmentation observée pour les CP est conjoncturelle : en 2015, le BOP SMA a conservé l'intégralité de ses ressources. A la différence de 2014, aucun ajustement n'a été fait en fin de gestion au profit d'autres dispositifs de la mission outre-mer. Dès lors, il a été en capacité de payer les engagements pour lesquels un service avait été fait avant la date limite de fin de gestion.

Tableau n° 11 : Evolution des dépenses d'infrastructure de la mission

Programme 138 - Emploi outre-mer action n°2 Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle en M€	Exécution 2013 (en M€)		Exécution 2014 (en M€)*		LF 2015 (en M€)		Exécution 2015 (en M€)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Dépenses pour immobilisations corporelles de l'Etat	18 643 228	20 404 991	24 386 110	21 327 438	27 000 000	22 796 444	21 788 351	24 710 854
Dépenses pour immobilisations incorporelles de l'Etat	1 325 843	171 923	885 228	1 559 214	0	1 453 556	435 873	785 492

Source : DGOM

2.4.2 Les écarts à la prévision

Sur l'ensemble des opérations d'investissement programmées en 2015, aucune opération n'a été annulée, reportée ou remplacée.

Les écarts à la prévision sont dus :

- pour les AE, aux clôtures de tranches fonctionnelles en fin de gestion 2015, suite à la finalisation des opérations d'infrastructures pour lesquelles elles avaient été créées. Par ailleurs, pour certains équipements, le coût réel a été inférieur à l'estimation.
- pour les CP, à un ajustement de la ressource à partir du fonctionnement pour permettre l'acquittement des factures concernant des équipements, dont la livraison a été avancée afin de répondre aux besoins exprimés par les unités du SMA.

Tableau n° 12 : Evolution des écarts à la prévision

	2013		2014		2015	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Prévisions*	26 707 280	22 794 346	35 670 037	23 914 148	36 832 093	25 266 393
Exécution	19 969 071	20 576 914	25 271 338	22 886 652	22 224 224	25 496 346
Ecart	6 738 209	2 217 432	10 398 699	1 027 496	14 607 869	-229 953
% consommation	75%	90%	71%	96%	60%	101%
Report AENE	5 368 153	0	9 832 093	0	13 810 738	0
Exécution consolidée	25 337 224	20 576 914	35 103 431	22 886 652	36 034 962	25 496 346
% corrigé (consommation avec reports)	95%	90%	98%	96%	98%	101%

Source DGOM

* : AE initiales + AE non disponibles car affectées sur tranches fonctionnelles

Sur le triennal 2013-2015, les AENE enregistrent une progression notable de près de 158%. Elles sont liées au délai entre les études techniques et le démarrage des travaux. En 2015, trois opérations représentent 84% du montant des AENE (11,57 M€). Il s'agit d'opérations pour lesquelles les études préalables ont été engagées pour des opérations de construction et de réhabilitation en Guyane, en Guadeloupe et à Mayotte (voir détail au paragraphe 2.8.2 - *La gestion des AENE*).

2.5 Le financement des opérateurs

L'agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM) est l'opérateur unique de la mission outre-mer. Elle se voit confier, dans le cadre d'une délégation de service public, la mise en œuvre des politiques publiques du ministère des outre-mer en matière de formation professionnelle et d'inclusion dans l'emploi (relevant du programme 138) et de continuité territoriale (programme 123). En 2015, LADOM a assuré la prise en charge de 18 415 aides à la continuité territoriale, de 11 048 bénéficiaires du passeport mobilité-études et de 4 886 bénéficiaires du passeport formation mobilité professionnelle (volet transport).

Au 1^{er} janvier 2016, l'agence est passée du statut de société anonyme de droit privé à celui d'établissement public administratif, conformément au décret n°2015-1925 du 30 décembre 2015. Cette transformation répond à un double objectif de sécurisation et de rationalisation financière et juridique qui se traduira par la distinction entre ordonnateur et comptable ainsi que par une meilleure maîtrise des fonds publics¹⁴. L'année 2016 s'annonce donc comme une période de transition avec en outre, l'implantation de son siège social dans les locaux du ministère des outre-mer à Paris effectuée depuis le 1^{er} novembre 2015, et le renouvellement de son contrat d'objectifs et de performance et de sa convention triennale de gestion avec le ministère des outre-mer.

L'opérateur ne perçoit pas de taxes affectées.

2.5.1 Les subventions pour charge de service public

Au cours de l'exercice 2015, le ministère des outre-mer a mis à la disposition de LADOM 75 208 995 € d'autorisations d'engagement et 65 603 986 € de crédits de paiement sur les crédits ouverts aux programmes 138 et 123 de la mission Outre-mer.

¹⁴ Acquisition dans le courant du 4^{ème} trimestre 2016 du système d'information GBCP permettant la gestion en comptabilité publique.

L'ensemble des crédits s'est articulé autour de crédits de fonctionnement à hauteur de 16 721 287 € (en AE = CP) et de crédits d'intervention à hauteur de 58 487 708 € d'AE et 48 882 699 € de CP.

Tableau n° 13 : Crédits de financement de LADOM

(en M€)	LF 2015	Exécution 2015	PLF 2016
Subventions pour charges de service public (titre 3)	7,94	7,72	7,60
Subvention d'équilibre exceptionnelle (titre 3)		9,00	
Transferts (titre 6)	51,83	48,88	59,43
Total dotations du budget de l'Etat	59,77	65,60	67,03

Source : DGOM

2.5.1.1 La mise en réserve des crédits est appliquée à l'opérateur

Conformément à la circulaire du 9 août 2012 relative au cadre budgétaire et comptable des opérateurs de l'Etat et des établissements publics nationaux, et sur la base du budget prévisionnel n-1 de l'opérateur, la subvention pour charges de service public s'est vue appliquer un taux de mise en réserve pondéré de la manière suivante :

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

Soit une mise en réserve de 216 713 € sur la subvention pour charges de service public.

2.5.1.2 Des dettes qui restent encore à résorber

Le montant des dettes de l'opérateur LADOM s'élève à fin décembre 2015 à un montant de 49,3 M€.

Tableau n° 14 : Montant des dettes de LADOM

DETTE DIVERSES	2013	2014	2015 (1)
Dettes fournisseurs et compte rattachés	24 668 064 €	26 872 341 €	28 585 964 €
<i>dont dettes vis-à-vis des transporteurs aériens</i>	21 448 064 €	23 461 779 €	19 604 635 €
<i>dont dettes vis-à-vis des organismes de formation (2)</i>	2 706 320 €	2 732 897 €	8 311 114 €
<i>dont dettes vis-à-vis des fournisseurs de frais généraux</i>	220 686 €	275 340 €	588 444 €
Dettes fiscales et sociales	2 249 644 €	2 368 333 €	3 422 088 €
Dettes sur immobilisations et comptes rattachés		9 117 €	2 928 €
Autres dettes	20 664 055 €	24 136 967 €	17 280 876 €
TOTAL DETTES DIVERSES	47 581 763 €	53 386 758 €	49 291 856 €

Source : LADOM

(1) les comptes 2015 ne sont pas arrêtés à ce jour. Les données présentées correspondent à une situation comptable au 18/02/2016 et sont susceptibles d'évoluer jusqu'à la clôture définitive. La direction du budget précise que les dettes contractées au titre de 2015 à l'égard des compagnies aériennes s'élèvent à 20,6 M€ au regard de la situation comptable en date du 18 mars 2016.

(2) Les données consolidées (notamment les factures AFPA reçues tardivement pour lesquelles le processus de certification est long) sont prévues d'ici à fin mars 2016.

Les « Dettes fiscales » correspondent aux sommes dues au titre des taxes sur salaires, URSAFF, impôt et autres taxes. Les « Dettes sur immobilisations » à des factures de biens ou projets immobilisés. Les « Autres dettes » sont celles vis-à-vis du « stock » des stagiaires de formation professionnelle pour le paiement des aides tout au long de leur cursus (ce montant correspond à la différence entre les AE et les CP des différents engagements juridiques au titre des exercices 2013 à 2015).

3) Il convient de préciser que parmi ces 49,3 M€, présentés comme dettes dans le passif de LADOM, 17,3 M€ ne constituent pas des dettes en tant que telles mais des restes à payer sur engagements des années antérieures sur les dispositifs de formation professionnelle en mobilité. Il s'agit précisément de l'écart entre les AE engagées en 2013, 2014 et 2015 et les CP versés ces mêmes années.

Le passage en établissement public administratif de l'Agence nécessite d'apurer rapidement sa situation financière.

Les enveloppes relevant du programme 138 ont ainsi fait l'objet d'abondements exceptionnels en fin de gestion :

- 9 000 000 € en AE et CP afin de régler les engagements les plus immédiats de la société et d'apurer une partie des dettes contractées auprès des transporteurs aériens en 2014 et en 2015,
- 3 600 000 € de CP afin de faire face à l'accélération du rythme de facturations du marché AFPA en 2015.

L'exercice 2016, présenté comme un exercice de transition, apparaît délicat pour l'Agence qui devra solder sa dette antérieure dans le courant du premier semestre, tout en réglant dans les délais, les interventions liées à l'activité 2016.

La DGOM indique qu'un plan d'action a été adopté afin de respecter ces objectifs. Il comporte les dispositions suivantes :

- une remise à plat des processus comptables,
- le recouvrement des créances,

- la mise en place vis-à-vis des collectivités régionales de conventions signées avant toutes actions avec un échéancier précis des versements¹⁵,
- l'augmentation des ressources via le FSE,
- un plan d'économie sur les frais de fonctionnement de l'Agence.

Afin d'anticiper d'éventuels problèmes de trésorerie en 2016, LADOM envisage de procéder à la vente de son actif immobilier historique (immeuble rue de Brissac). Dans cette perspective, des contacts ont été établis avec France Domaines au début de l'année 2016. En attendant le produit de cette vente et en cas de nécessité, une ligne de trésorerie est envisagée.

Tableau n° 15 : Evolution des dotations de LADOM

(en M€)	Exécution 2012	Exécution 2013	Exécution 2014	Exécution 2015	Evolution 2015/2012
Subventions pour charges de service public (titre 3)	8,62	8,31	7,89	7,72	-10,4%
Subvention d'équilibre exceptionnelle (titre 3)				9,00	
Crédits de transferts exécutés (titre 6)	54,17	62,10	73,52	48,88	-9,8%
Total dotations du budget de l'Etat	62,79	70,41	81,41	65,60	4,5%
Variation annuelle des dotations	-1,0%	12,1%	15,6%	-19,4%	

Source : DGOM

Le plan d'action pour 2016, visant le retour à l'équilibre des comptes de LADOM, apparaît fragilisé à deux titres :

- **Un niveau élevé de créances non recouvrables** : les principales créances de LADOM sont constituées par des crédits FSE et par les participations des collectivités territoriales aux programmes d'insertion par la formation professionnelle. S'agissant du FSE, des crédits à hauteur de 13 M€ ont été budgétés en 2014, ils n'ont cependant été recouverts qu'à hauteur de 3 à 4 M€ par défaut de pièces justificatives. Le solde devra faire l'objet d'une inscription en créances irrécouvrables. De plus, les paiements attendues des collectivités territoriales s'élevaient à 7,8 M€ à fin 2014, au titre de leurs

¹⁵ En 2014, LADOM a reçu des subventions de la part des collectivités régionales des DOM d'un montant de 38,3 M€. Elle a de plus perçu une dotation de 7,5 M€ au titre du FSE.

participations respectives aux dispositifs de formation professionnelle et d'aide à la continuité territoriale.

- **La vente incertaine de l'immeuble rue de Brissac** : estimé à 9 M€, l'immeuble voit sa vente compromise par la perspective de son classement en logement social.

2.5.2 Les effectifs sous plafond de LADOM

Le schéma d'emplois de LADOM respecte le triennal 2013-2015.

Tableau n° 16 : Evolution du plafond d'emplois de LADOM

en ETPT	2012	2013	2014	2015	LFI 2016
Plafond d'emploi en LFI	149	134	131	129	127
Emploi exécutés	157	135	123	122	

Source : DGOM

La réduction du plafond d'emploi s'est traduite par une réduction de 162 000 € en AE/CP des crédits dédiés à la subvention pour charges de service public entre 2014 et 2015.

L'opérateur LADOM est chargé, à travers la mise en œuvre des dispositifs de formation professionnelle des ultramarins, d'un axe d'action majeur de la mission outre-mer. La Cour préconise qu'une attention particulière lui soit portée en 2016 afin qu'il retrouve une situation financière saine lui permettant de remplir pleinement ses missions.

2.6 Les dépenses fiscales

Les dépenses fiscales attachées aux actions de la mission génèrent un montant supérieur aux crédits budgétaires de la mission outre-mer. Leur montant s'élève en LFI 2015 à 3 905 M€ ce qui correspond à 27% de l'ensemble des crédits budgétaires pour l'outre-mer inscrits dans le document de politique transversale pour 2015.

2.6.1 Les dépenses fiscales rattachées à la mission

Le nombre de dispositifs fiscaux comparé à l'exercice 2014 évolue de la manière suivante : le programme 123 « *Conditions de vie outre-mer* » compte vingt dispositifs générateurs de dépenses fiscales (contre dix-neuf en 2014) tandis que le programme 138 « *Emploi outre-mer* » en

compte six (contre sept en 2014), ce qui porte à un total de vingt-six, le nombre de dépenses fiscales attachées à la mission outre-mer.

2.6.1.1 Une légère tendance à la hausse

Les montants des dépenses fiscales sont présentés dans le tableau suivant.

Tableau n° 17 : Evolution des dépenses fiscales sur le triennal

	Exécutés en 2012	Exécutés en 2013	Chiffrage actualisé pour 2014	LF 2015	PLF2016
Programme 123	3502	3486	3458	3537	3575
Programme 138	369	372	364	368	355
Total mission outre-mer	3871	3858	3822	3905	3930

Source : DGOM et RAP 2014

Le chiffrage de l'impact de ces mesures est réalisé, au sein du ministère des finances et des comptes publics et de la DGFIP, par la direction de la législation fiscale (DLF).

Dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 2014, le montant de la dépense fiscale relative à l'aide fiscale à l'investissement productif outre-mer (impôt sur le revenu, article 199 undecies B du CGI) a été chiffré à 470 millions d'euros (exécuté en 2012), soit **une économie de dépense** réalisée de **220 millions d'euros** par rapport à l'année précédente.

Cette économie de dépense résulte pour l'essentiel de **la mesure de suppression de la possibilité de défiscalisation dans le secteur du photovoltaïque**. Toutefois, il n'est pas possible de distinguer avec précision l'impact séparé des deux mesures de rationalisation du dispositif votées en loi de finances pour 2011 (suppression du photovoltaïque et coût de rabot de 10% sur le taux de l'avantage fiscal) en terme de gain budgétaire.

En outre, dans le cadre du PLF 2015, cette dépense a été chiffrée à **377 millions d'euros (exécuté)** pour l'année 2013 et évaluée à 310 millions d'euros pour les années 2014 et 2015.

2.6.2 Un dispositif fiscal difficile à appréhender

2.6.2.1 La fiabilité encore perfectible des données

Une prévision inhérente au calendrier budgétaire

Les estimations de dépenses fiscales figurant dans les projets annuels de performance (PAP) comportent une marge d'incertitude notable dès lors que le chiffrage prévisionnel est effectué avant de connaître le contenu précis des mesures de « défiscalisation » prévues par le projet de loi de finances. Ces estimations ne peuvent pas non plus anticiper les comportements fiscaux induits.

La fiabilité relative du coût total des dépenses fiscales

Selon les annexes budgétaires (projets annuels de performance), le niveau de fiabilité des dépenses fiscales dépend de la disponibilité des données nécessaires à la reconstitution de l'impôt qui serait dû en l'absence des dépenses fiscales considérées. Par ailleurs, il ne prend pas en compte les dispositifs inférieurs à 0,5 M€. Enfin, lorsqu'une dépense fiscale est non chiffrable pour une année donnée, le montant pris en compte dans le total correspond au dernier chiffrage connu (montant de l'année n ou $n-1$) ; si aucun montant n'est connu, la valeur nulle est retenue dans le total.

Par conséquent, la prévision de dépense fiscale ne peut être considérée comme une véritable sommation des dépenses fiscales d'un programme. De plus le montant définitif des montants exécutés n'est connu qu'au cours de l'exercice suivant dans les documents budgétaires annexes du projet de loi de règlement. Les montants définitifs des dépenses fiscales exécutées pour l'exercice 2015 ne seront ainsi connus qu'au PLR 2016, celles de l'exercice 2014, au PLR 2015.

La Cour constate une nouvelle année consécutive, les imperfections des modèles prévisionnels de la dépense fiscale. Ainsi, les dépenses fiscales définitives des exercices 2012 et 2013 montrent respectivement pour les programmes 123 « Conditions de vie outre-mer » et 138 « *Emploi outre-mer* », des écarts aux prévisions initiales de 32,2% et 19,4% pour l'exercice 2012, de 23,7% et 2,1% pour l'exercice 2013. La direction de la législation fiscale explique ces écarts par la modification de la méthodologie de chiffrage prévisionnel pour le programme 138 « *Emploi outre-mer* », consécutive aux observations du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales dans son rapport de 2011 et par l'augmentation non anticipée du prix du pétrole dans les DOM pour le programme 123 « *Conditions de vie outre-mer* ».

Selon la direction du budget, pour l'exercice 2014, les écarts à la prévision initiale devraient être inférieures respectivement de 4,1% pour le programme 123 et de 3,4% pour le programme 123.

2.6.2.2 Une démarche d'évaluation qui se formalise

Les évaluations menées en 2015

La dernière évaluation des dispositifs d'incitation fiscale à l'investissement outre-mer a été réalisée en 2013 dans le cadre du Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP).

Ces travaux ont montré que le montant des investissements concernés par les dispositifs de défiscalisation sous agrément est resté relativement stable ces dernières années, avec des fluctuations, parfois sensibles, liées à la réalisation d'opérations importantes sur certains territoires. Ils ont également mis en évidence une très forte modification de la nature des investissements : **les investissements productifs reculent de 24% quand les investissements dans le logement social progressent de 49%.**

Une nouvelle évaluation du dispositif d'aide fiscale à l'investissement productif outre-mer a été engagée¹⁶ par la DGOM en 2015. Elle répond à l'obligation communautaire relative aux régimes d'aide placés sous l'encadrement du nouveau Règlement général d'exemption par catégorie¹⁷ (RGEC). Cette évaluation a pour objet d'étudier la performance et l'impact du régime d'aide pour les deux mesures dites de défiscalisation et de crédit d'impôt. Elle couvrira la période 2010-2017. Le rapport final devra être transmis à la Commission européenne au plus tard le 31 décembre 2017.

L'article 18 de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 prévoit qu'une évaluation des dispositifs fiscaux soit présentée

¹⁶ Le plan d'évaluation du régime a fait l'objet d'un approuvé communautaire C(2015) 5375 final en date du 4 août 2015.

¹⁷ Depuis 2001, par souci de simplification, la Commission européenne a adopté des règlements qui permettent aux États membres d'accorder certaines catégories d'aides aux entreprises sans notification préalable lorsque celles-ci remplissent les critères prescrits. C'est dans ce cadre que l'État, les collectivités territoriales et les organismes publics peuvent utiliser le règlement général d'exemption par catégorie (RGEC) n° 651/2014, publié le 26 juin 2014. Ce règlement permet aux États membres d'adopter des régimes d'aides aux entreprises, sous réserve qu'ils contiennent une référence expresse au règlement et soient publiés sur internet.

annuellement au Parlement¹⁸. Dans ce cadre, une évaluation « sur les zones franches d'activité (ZFA) dans les outre-mer a été lancée en 2015. L'évaluation vise à mesurer la performance et à apprécier l'impact des zones franches d'activité sur l'emploi outre-mer.

Elle porte sur les zones franches d'activité mises en œuvre, depuis 2010, en Guyane, à la Guadeloupe, à la Martinique et à La Réunion. Le rapport final est attendu pour le mois de juin 2016.

En outre, une évaluation du régime d'aide fiscal à l'investissement outre-mer en matière de logement social sera également faite par le service de l'évaluation de la DGOM en 2016, la procédure d'appel d'offres a été lancée en 2015.

Des outils d'évaluation qui restent fragiles

S'agissant du bilan des créations d'emploi induites par la politique fiscale en outre-mer, le bureau des agréments de la DLF à la direction générale des finances publiques (DGFIP) calcule un ratio « *emploi direct créé/montant de dépenses fiscales* ». Ce ratio est le seul indicateur disponible pour mesurer un des effets attendus, mais il est limité aux seules opérations agréées, qui représentent seulement la moitié des crédits concernés.

Il est par ailleurs purement déclaratif, car en l'absence d'appariement entre les dossiers d'agrément et les déclarations annuelles des données sociales (DADS), il n'est pas possible d'estimer le nombre d'emplois effectivement maintenus ou créés après l'obtention d'un agrément.

En outre, la démarche ne tient pas compte des emplois indirectement créés qui peuvent être importants selon la nature du projet.

La Cour renouvelle le constat formulé dans la NEB 2014, de la faiblesse des dispositifs prévisionnels de la dépense fiscale.

¹⁸ « Les dépenses fiscales, d'une part, et les réductions, exonérations ou abattements d'assiette s'appliquant aux cotisations et contributions affectées aux régimes obligatoires de base de sécurité sociale ou aux organismes concourant à leur financement, d'autre part, font l'objet d'une évaluation annuelle de leur efficacité et de leur efficacité. Ces évaluations sont réalisées chaque année par cinquième des dépenses fiscales, réductions, exonérations ou abattements d'assiette et sur l'ensemble de ceux qui, aux termes du texte qui les a institués, cesseront de s'appliquer dans les douze mois. Ces évaluations sont transmises au Parlement. »

Elle relève également le paradoxe qui consiste à suivre des indicateurs pour les deux programmes budgétaires de la mission et à n'en suivre aucun pour des dépenses fiscales dont le montant est le double de celui des dépenses budgétaires.

Les études menées dans le cadre d'une démarche d'évaluation des dispositifs fiscaux en outre-mer se sont attachées jusqu'à aujourd'hui, à une approche partielle qui n'a pas permis d'aboutir à une évaluation globale de la politique fiscale en outre-mer.

La Cour recommande de procéder à une évaluation globale des mesures fiscales outre-mer qui permettrait notamment de mesurer leur impact en termes de création d'emplois et de soutien à l'outil productif en outre-mer.

2.7 La régularité de l'exécution budgétaire

La Cour n'observe pas d'irrégularités pour l'exercice 2015.

2.8 La soutenabilité budgétaire

2.8.1 Les restes à payer¹⁹ de la mission à fin 2015

Les restes à payer de la mission outre-mer s'élèvent à 1 589 M€ au 31 décembre 2015 contre 1 642 M€ au 31 décembre 2014, soit une diminution de 3,22% par rapport à l'exercice précédent. Ils sont composés essentiellement des dettes du programme 123 avec 1 539 M€ (contre 1 583 M€ en 2014). Celles du programme 138 s'élèvent à 50,03 M€ (contre 63 M€ en 2014) et se concentrent sur l'action n°2 «Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle» (37,7 M€ à fin 2015).

¹⁹ Les restes à payer sont la différence entre les engagements juridiques souscrits sur l'exercice et les exercices passés (AE consommées sur exercice n + AE consommées sur exercices antérieurs) et les paiements de l'année en cours (CP consommés) sans considération du service fait. $RESTES \ A \ PAYER = \sum(AE \ engagées \ jusqu'au \ 31/12/N) - \sum(CP \ consommés \ jusqu'au \ 31/12/N)$.

Tableau n° 18 : Evolution des restes à payer de la mission

	Restes à payer au 31/12/2013 (en €)	Restes à payer au 31/12/2014 (en €)	Restes à payer au 31/12/2015 (en €)	Evolution 2015/2013
Programme 138 "Emploi outre-mer"	50 065 263	62 976 926	50 036 884	-0,1%
Programme 123 "Conditions de vie outre-mer"	1 580 844 959	1 579 259 385	1 539 359 548	-2,6%
Total mission outre-mer	1 630 910 222	1 642 236 310	1 589 396 432	-2,5%

Source : DGOM

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

Programme 123 « Conditions de vie outre-mer »

▪ **Logement**

Le montant des restes à payer au titre de la LBU est évalué à fin 2015 à 823,5 M€, soit une diminution de 2% par rapport à celui enregistré à fin 2014 (843M€). Leur montant qui représente près de quatre annuités d'engagement sur cette ligne budgétaire, est considéré, par la DGOM, comme conforme au rythme d'avancement constaté pour les opérations financées en matière de logement social.

Tableau n° 19 : Répartition par territoire des restes à payer à fin 2015

Collectivités	Restes à payer au 31/12/2015
Guadeloupe	170 463 390
Guyane	138 503 291
Martinique	120 111 835
Réunion	314 457 763
Saint-Pierre-et-Miquelon	359 944
Mayotte	79 625 301
TOTAL	823 521 524

Source : DGOM

▪ Politique contractuelle

Le montant des restes à payer est évalué à 254 M€ au 31 décembre 2015, soit une baisse de 10% par rapport à fin 2014 (281M€). Cette diminution s'explique notamment par un rythme soutenu de consommation des CP pour les programmes relevant des contrats de plan Etat/Région (CPER), dans un contexte de transition entre l'ancienne génération et la nouvelle qui couvre la période 2015-2020. L'exigibilité des factures liées aux contreparties nationales du PO FEADER à fin 2015, sous peine de dégagement d'office, y contribue également.

▪ Divers

Les autres dispositifs du programme 123 enregistrant des restes à payer dont l'échéance s'étale sur plusieurs exercices, concernent :

- Les dotations aux collectivités territoriales (action n° 06) : les restes à payer au 31 décembre 2015 s'élèvent à 177,7 M€.
- Le fonds exceptionnel d'investissement (action n° 08) : les restes à payer au 31 décembre 2015 s'élèvent à 100,7 M€.
- Les dotations à l'AFD dans le cadre des bonifications de prêts (action n° 09) : les restes à payer au 31 décembre 2015 s'élèvent à 137,9 M€, ce qui correspond à un échéancier s'étalant sur plus de vingt ans.

Programme 138 « Emploi outre-mer »

Le montant des restes à payer du programme s'élève, au 31 décembre 2015, à 50,03 M€. Ils portent principalement sur les opérations d'infrastructures engagées dans le cadre de la montée en puissance du SMA, sur les aides versées dans le cadre des dispositifs d'aide au fret et d'aide à la rénovation hôtelière et enfin sur le Passeport mobilité Formation Professionnelle (PMFP).

2.8.2 La gestion des AENE

Les autorisations d'engagement affectées non engagées (AENE) poursuivent leur progression en 2015. Ainsi les AENE reportées sur l'exercice 2016 s'élèvent à 13,81M€, en progression de 35% par rapport à l'exercice 2014.

Il s'agit d'AE principalement destinées :

- aux révisions de prix pour les marchés d'infrastructure en cours ;

- aux évolutions et à la maintenance du système d'information LAGON du SMA;
- à la construction et à la réhabilitation de bâtiments pour la formation, l'hébergement et l'alimentation des volontaires en Guadeloupe, en Guyane et à Mayotte.

Les AENE destinées aux opérations de construction et de réhabilitation représentent 84% des AENE reportées sur l'exercice 2016, soit 11,57M€. Elles concernent 3 opérations :

- la construction de trois bâtiments destinés à l'accueil et à la formation des volontaires stagiaires pour les métiers du bâtiment et des travaux publics au bataillon du SMA de Mayotte pour un montant de 4,37M€;
- la réhabilitation d'un bâtiment destiné à l'alimentation des volontaires du site de Cayenne, au régiment du SMA de Guyane pour un montant de 3,58M€ ;
- la construction d'un bâtiment destiné à l'accueil des volontaires au régiment du SMA de Guadeloupe pour un montant de 3,62M€.

Pour ces trois opérations, seules les études préalables ont été engagées en 2015.

Cette situation est conforme au schéma d'infrastructure du SMA établi lors de la programmation budgétaire triennale 2015-2017 qui prend en compte le niveau des restes à payer, le montant des ressources accordées par année, notamment en CP et le rythme de construction en local. Il vise l'atteinte de l'objectif SMA 6 000 en 2017.

Tableau n° 20 : Evolution des AENE

en M€	2012	2013	2014	2015	Variation 2015/2014
P123 "Conditions de vie outre-mer"	4,6	1,8	1,3	1,19	-8,5%
P138 "Emploi outre-mer"	1,21	3,6	9,81	13,81	40,8%
Total mission outre-mer	5,81	5,4	11,11	15	35,0%

Source : DGOM

En 2015, le SMA a poursuivi son travail d'apurement des tranches fonctionnelles (TF) ; 32 opérations d'infrastructure, lancées avant 2015, ont ainsi été achevées. Le montant des AE affectées non engagées sous TF pour ces opérations est de 0,13M€. Ces AE n'ont pas fait l'objet d'une demande de recyclage auprès du contrôleur budgétaire et comptable

ministériel. Les crédits ainsi libérés ont été bloqués par le CBCM conformément aux dispositions²⁰ du décret du 7 novembre 2012.

2.9 La démarche de performance

2.9.1 La sincérité des indicateurs

2.9.1.1 La pertinence des indicateurs

Deux gestionnaires contribuent au même objectif d'insertion professionnelle des jeunes ultra-marins : le service militaire adapté (SMA) et l'agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM), le premier à travers les crédits du programme 138 « *Emploi outre-mer* », le second à la fois sur les crédits du programme 138 « *Emplois outre-mer* » (volet formation) et ceux du programme 123 « *Conditions de vie outre-mer* » (volet transport).

L'indicateur 2.1 du programme 138 « *Emploi outre-mer* » : « *Taux d'insertion des volontaires du SMA en fin de contrat* » traduit l'activité du projet « SMA 6000 » qui prévoit d'accueillir 6 000 bénéficiaires en 2017. Il correspond à l'objectif n°2 stratégique du programme 138, « *Lutter contre l'exclusion du marché du travail des publics les plus éloignés de l'emploi par des actions de formation professionnelles adaptées* ».

L'action de l'opérateur LADOM est traduite, au sein du programme 138, par un second indicateur n°138.2.2 « *Taux d'insertion professionnelle des jeunes ayant bénéficié d'une mesure de formation professionnelle en mobilité 6 mois après la sortie de la mesure (en%)* ».

Afin d'optimiser l'affectation des ressources à l'un et l'autre de ces acteurs, il conviendrait de connaître le coût de prise en charge d'un jeune bénéficiaire pour chacun des deux dispositifs. Une telle démarche serait toutefois menée avec prudence compte tenu de l'hétérogénéité des publics et des modes d'action.

Ainsi, pour l'indicateur de performance 138.2.2 « *Taux d'insertion professionnelle des jeunes ayant bénéficié d'une mesure de formation professionnelle en mobilité 6 mois après la sortie de la mesure* », selon la DGOM, le nombre de bénéficiaires comparables à ceux du SMA est

²⁰ En cas de clôture d'une opération, seuls les engagements et affectations de l'année en cours sont rendus disponibles après un retrait, sauf exception autorisée par un arrêté du ministre chargé du budget.

ramené à 2871 personnes pour 4 422 mesures de formation professionnelle en mobilité.

Une première analyse des dépenses, au regard des objectifs respectifs (LADOM a également pris en charge en 2014, 13 390 étudiants du passeport mobilité étude et 93 294 bénéficiaires du dispositif d'aide à la continuité territoriale), milite en faveur d'un indicateur (ou sous-indicateur spécifique) permettant au responsable de la mission d'avoir une plus grande visibilité quant à l'optimisation des ressources affectées à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes ultra-marins.

Tableau n° 21 : Dépenses exécutées par le SMA et LADOM en 2014

	Bénéficiaires	Exécution 2014 en M€ (CP)					coût par bénéficiaire (en €)
		T2 Dépenses de personnel	T3 Dépenses de fonctionnement	T5 Dépenses d'investissement	T6 Dépenses d'intervention	Total	
SMA (dont FDC)	5 764	143,82	49,98	25,5		219,3	38 046
LADOM	2 871		7,72		24,52	32,24	11 230

Source : DGOM

2.9.1.2 La stabilité des indicateurs

▪ Une démarche globale de réduction des indicateurs

Dans le cadre des orientations interministérielles pour le triennal 2015-2017, la direction du budget a engagé une démarche de simplification du dispositif de performance visant à réduire le nombre d'indicateurs. Cette démarche tend à renforcer la lisibilité des projets annuels de performance afin d'améliorer la réflexion stratégique des responsables de programme. Dans cette perspective, la maquette du PAP 2015 de la mission outre-mer connaît deux évolutions affectant le programme 123 « *Conditions de vie outre-mer* ».

La première est la suppression de l'indicateur « *coût moyen des passeports mobilité* » de l'indicateur 3.1 et de l'objectif n°3 associé « *Optimiser l'efficacité des dispositifs favorisant la continuité territoriale* ». Ce choix est justifié par la faible pertinence de cet indicateur : il s'agissait davantage d'un indicateur d'activité eu égard au fait que le ministère, à travers son opérateur LADOM, ne disposait pas de

leviers d'action pour influencer sur le prix des billets d'avion entrant dans le cadre du dispositif.

La seconde suppression concerne le sous-indicateur relatif aux bonifications de prêts accordés par l'AFD aux collectivités territoriales, qui s'insérait dans l'indicateur n°2.1 « *Montant de l'investissement généré par un euro de subvention du programme 123* ». Il était associé à l'objectif n° 2 « *Accompagner les collectivités d'outre-mer dans leur action en faveur de l'aménagement et du développement durable* ». La DGOM estime que ce sous-indicateur, était complexe à appréhender et ne reflétait pas de manière pertinente l'objectif poursuivi par le ministère. Le sous-indicateur « *Subventions d'investissement* », qui permet de mieux en rendre compte est maintenu. Il voit toutefois son périmètre légèrement modifié : les investissements mis en œuvre dans le cadre du fonds mahorais de développement économique, social et culturel (FMDESC) sortent du mode de calcul. En effet, ce dispositif conçu comme transitoire en fonction de la montée en puissance des prestations sociales à Mayotte ne donne plus lieu à engagement du ministère des outre-mer à compter de 2015.

La maquette de performance du programme 138 demeure pour sa part inchangée.

▪ **Vers un indicateur synthétique de mission**

La loi n°2015-411 du 14 avril 2015 portant sur la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse dans la définition des politiques publiques prévoit que le gouvernement présente annuellement un rapport au Parlement sur les évolutions apportées dans ce domaine.

Des travaux interministériels ont ainsi été engagés afin de créer un nouvel indicateur national qui prenne en compte non plus les seuls facteurs de production et de développement économique (PIB, taux de chômage...) de la France, mais qui reflète également les aspects de qualité de vie et de développement durable dans les politiques publiques menées par l'État (éducation, environnement ...). Ce nouvel indicateur, qui intégrerait les outre-mer, devrait permettre à terme, des comparaisons à l'échelle européenne voire internationale.

Dans la perspective du projet annuel de performance de 2017, la direction du budget pilote une démarche d'élaboration d'un indicateur synthétique par mission. Dans le principe, il devrait permettre d'offrir une vision synthétique et globale de l'activité des missions et être aisément compréhensible (Indicateur de Développement Humain, PIB par habitant, taux de scolarisation...). Pour le ministère des Outre-mer, il s'agirait de prendre en compte des dispositifs aussi variés que le logement social, les

exonérations de cotisations sociales, les contrats de plan et de développement, le fonds exceptionnel d'investissement, l'emploi des jeunes, autant de dispositifs qui ne revêtent ni les mêmes enjeux, ni les mêmes publics.

La démarche d'élaboration d'un indicateur synthétique qui représenterait la performance globale d'une mission peut paraître séduisante dans sa recherche de simplification, elle s'expose toutefois au risque d'écarter certains dispositifs majeurs gérés par les RPROG et donc de s'éloigner des objectifs de la LOLF²¹. De plus elle risque de mobiliser les services au détriment de la démarche de rationalisation et de fiabilisation déjà engagée avec les indicateurs existants.

2.9.2 L'utilité du dispositif de performance

2.9.2.1 Un calendrier budgétaire décalé

Comme mentionné dans la NEB 2014, l'atteinte ou non des objectifs fixés pour un exercice n peut difficilement déterminer le montant des crédits alloués à la mission outre-mer et aux divers dispositifs budgétaires pour l'exercice $n+1$. Le calendrier budgétaire se montre en effet incompatible avec une telle démarche : lorsque la LFI $n+1$ est votée, les RAP $n-1$ ne sont pas encore élaborés et les résultats définitifs des indicateurs pas encore consolidés.

Ainsi, pour le programme 138, les écarts constatés entre cible et résultat du sous-indicateur n°1 « *comparaison entre secteurs aidés outre-mer avec l'emploi général des outre-mer* », s'expliquent, outre le contexte économique et fiscal, par les modalités de collecte des données.

Les données d'effectifs salariés sont en effet calculées en années décalées car au moment de la rédaction du rapport annuel de performance, les données du trimestre 4 ne sont pas nécessairement disponibles. Aussi, à l'occasion de la rédaction du projet annuel de performance de l'année suivante et du rapport annuel de performance correspondant, ces données font l'objet d'une réactualisation. Pour les années 2014 et 2015, cette actualisation a donné lieu à une révision à la baisse des résultats enregistrés.

²¹ Une meilleure réflexion stratégique des responsables budgétaires et une meilleure information visant à renforcer le pouvoir de contrôle du Parlement.

2.9.2.2 La mise en place de fiches-missions

Dans le cadre de la préparation des PAP 2015, la direction du budget a mené une démarche d'élaboration de « fiches missions ».

Elles présentent, pour chacune des missions inscrites au budget général de l'État, l'évolution graphique de leurs indicateurs pour la période 2010 à 2013, leur valeur prévisionnelle pour 2015 ainsi que la valeur cible pour 2017. En outre, ces fiches comportent des données statistiques globales sur le taux d'atteinte des cibles par indicateur, leur répartition par catégorie d'objectifs, ainsi que la répartition des crédits et le taux d'atteinte des cibles par programme de la mission.

Ces « fiches-missions » ont vocation à éclairer la lecture des documents généraux annexés au PLF 2015, au regard des objectifs poursuivis et des principaux résultats obtenus par les grandes politiques financées par l'État. L'analyse des cibles, relative à l'atteinte des objectifs fixés, porte toutefois sur le RAP 2013.

Un tel décalage tendrait ainsi à orienter la démarche de performance vers un cadre pluriannuel.

2.9.2.3 La fiabilité des indicateurs à renforcer

La fiabilité encore fragile de certains indicateurs de la mission outre-mer rend peu aisée l'interprétation de leur évolution.

S'agissant du programme 123, le sous-indicateur n°1 : « *ratio du nombre de demandeurs de logements sociaux en fin d'année N rapporté au nombre de relogements de demandeurs au cours de l'année N en outre-mer* » a enregistré en 2014 un résultat de 5,5 alors que la cible fixée était de 10 au moment de la rédaction du PAP 2014. Les écarts enregistrés en 2014 entre la cible et les résultats s'expliquent par un toilettage de la base de données, ayant conduit à l'exclusion d'un nombre important de demandeurs de logement, considérés comme inéligibles. Ce traitement de la base de données a ainsi pu permettre de faire diminuer fortement le nombre de demandeurs n'ayant pas reçu de réponse favorable en fin d'année.

Eu égard au caractère exceptionnel de l'année 2014, il a été décidé pour ce qui concerne l'année 2015, de tenir davantage compte de la dynamique de 2013 pour fixer une prévision d'exécution à 9.

En outre, l'indicateur 1.2 « *Durée moyenne de réalisation des opérations locatives* » inscrit dans l'objectif n°1 du programme 123 « *Mieux répondre au besoin de logement social* » sera supprimé en 2016

compte tenu des disparités observées entre territoires pour les diverses opérations immobilières mais également pour des raisons de fiabilité.

2.9.3 Les résultats obtenus

Le tableau ci-après dresse les résultats en 2013, 2014 et 2015 pour les indicateurs de la mission.

Tableau n° 22 : Résultats des trois indicateurs emblématiques de la mission

Objectif	Indicateur		Cibles			Résultats		
	N°	Intitulé	2013	2014	2015	2013	2014	2015*
Programme 138 "Emploi outre-mer"								
Encourager la création et la sauvegarde d'emplois durables dans le secteur marchand	138-1.1	138-1.1 Impact des exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale sur l'évolution des effectif salariés dans les DOM						
		ss-indicateur 1 : comparaison secteurs aidés OM avec emploi général OM	0,6	0,6	0,6	0,1	-0,7	0,6
		ss-indicateur 2 : comparaison secteurs aidés OM avec secteur analogue en métropole	3	3	3	1,4	1,2	3
Lutter contre l'exclusion du marché du travail des publics les plus éloignés de l'emploi par des actions de formation professionnelle adaptées	138-2.1	138-2.1 Taux d'insertion des volontaires du SMA en fin de contrat						
		ss-indicateur 1 : Taux d'insertion des volontaires stagiaires du SMA en fin de contrat (en %)	77	75	77	76,3	77,4	76
		ss-indicateur 2 : Taux de sortie anticipée du dispositif sans insertion professionnelle (en %)	<=12	<=11	<=10	12,1	14,6	<=11,5
		138.2.2 - Taux d'insertion professionnelle des jeunes ayant bénéficié d'une mesure de formation professionnelle en mobilité 6 mois après la sortie de la mesure (en %)	62	60	65	51	52,6	55
Programme 123 "Conditions de vie outre-mer"								
Mieux répondre au besoin de logement social	123-1.1	123-1.1 Fluidité du parc de logements sociaux						
		ss-indicateur 1 : ratio du nombre de demandeurs de logements sociaux en fin d'année N rapporté au nombre de relogements de demandeurs au cours de l'année N en OM	14	10	10	9	5,5	9
		ss-indicateur 2 : Taux de mobilité dans le parc social (en %)	6,8	8	9	7,6	8,5	8

Source : DGOM

*Il s'agit de prévisions actualisées en cours de consolidation

Les résultats de performance de l'exercice 2015 n'étant pas connus, seule l'analyse de tendance peut être menée en s'appuyant sur les résultats de performance de l'exercice 2014.

Selon les fiches missions élaborées par la direction du budget dans le cadre de la préparation du PAP 2015, les indicateurs les plus représentatifs de la mission outre-mer présentent un pourcentage d'atteinte de cible de 45%, une tendance à l'amélioration de 11% et une absence d'amélioration de 44%. Elle n'indique cependant pas la méthodologie retenue pour parvenir à ces résultats.

Programme 138 - Objectif 1 - Impact des exonérations de cotisation patronale de sécurité sociale sur l'évolution des effectifs

Bien que le taux de croissance des effectifs des entreprises aidées par les exonérations de cotisations patronales dans les DOM soit en progression de +0,3% entre 2013 et 2014, (166 881 en 2013 contre 167 712 en 2014), le sous-indicateur 1 de l'indicateur 138-1.1 enregistre un taux de croissance de l'emploi inférieur de 0,7 points à celui de l'ensemble des entreprises outre-mer. Cette situation peut s'expliquer par une conjoncture économique plus favorable aux entreprises du secteur non aidé (banque, énergie...).

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

Le taux de sortie anticipée du dispositif SMA (indicateur 138-2.1.2) enregistre une augmentation par rapport à 2013 consécutivement à l'élargissement du recrutement vers des publics plus fragiles rencontrant davantage de difficultés à s'intégrer dans un système militaire.

S'agissant du programme 123, les résultats obtenus pour le sous-indicateur n°1 *«ratio du nombre de demandeurs de logements sociaux en fin d'année N rapporté au nombre de relogements de demandeurs au cours de l'année N en OM»* présentent un caractère exceptionnel lié au toilettage des bases de données. Leur évolution ne fait pas l'objet d'une analyse.

Le sous-indicateur n°2 *«Taux de mobilité dans le parc social (en %)* » atteint une valeur de 8,5% en 2014 qui demeure encore inférieure à la moyenne nationale de 9,7% pour la même année. Il confirme toutefois les progrès notables réalisés depuis 2013 où il avait atteint 6,8%.

3 Les recommandations de la Cour

3.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2015

Les recommandations de la Cour relatives à l'exécution 2014 étaient au nombre de trois.

Une première concernant l'amélioration des outils de prévision des organismes de sécurité sociale peut être considérée comme non mise en œuvre. En dépit du solde positif de la dette de la mission à l'égard des organismes de sécurité sociale, aucune mesure tangible visant à améliorer le modèle prévisionnel n'a été présenté.

La seconde recommandation relative à la fiabilité de l'estimation des dépenses fiscales n'a fait l'objet d'aucune action probante. La Cour observe à cet égard que le responsable de la mission Outre-mer ne parvient pas à appréhender des crédits dont l'estimation relève, dans les faits, quasi exclusivement de la direction générale des finances publiques. Cette recommandation est donc maintenue.

Quant à la préconisation relative à l'évaluation de l'efficacité des dépenses fiscales, les travaux lancés en ce sens en 2015 ne devraient pas aboutir avant plusieurs mois. Compte tenu de la part prépondérante des dépenses fiscales dans la mission outre-mer, la recommandation est scindée en deux, l'une étant centrée sur l'estimation, la seconde sur l'évaluation des dispositifs.

Enfin la dernière recommandation liée à la fiabilisation et au suivi des AENE est maintenue : en dépit des travaux entrepris par la DGOM visant à la mise à jour de ces engagements, le taux des AENE est en augmentation sur le triennal 2013-2015.

Tableau n° 23 : Suivi des recommandations de la NEB 2014

Recommandations		
n° de la recommandation	Recommandations de la NEB 2014	statut
1	1. <i>Inciter les organismes de sécurité sociale à améliorer leurs outils de prévision afin de réduire les incertitudes sur le coût des exonérations.</i>	Non mise en œuvre
2	2. <i>Réaliser une estimation fiable des dépenses fiscales et évaluer leur efficacité.</i>	Non mise en œuvre
3	3. <i>Pérenniser le travail de fiabilisation et de suivi des AE en lien avec la réalisation des projets.</i>	En cours de réalisation

Source : Cour des comptes

3.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2016

1. *Inciter les organismes de sécurité sociale à améliorer leurs outils de prévision afin de réduire les incertitudes sur le coût des exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale.*

2. *Réaliser une estimation fiable des dépenses fiscales*

3. *Evaluer l'efficacité des dépenses fiscales.*

4. *Pérenniser le travail de fiabilisation et de suivi des AE en lien avec la réalisation des projets.*

* * *