



## Mission outre-mer

---

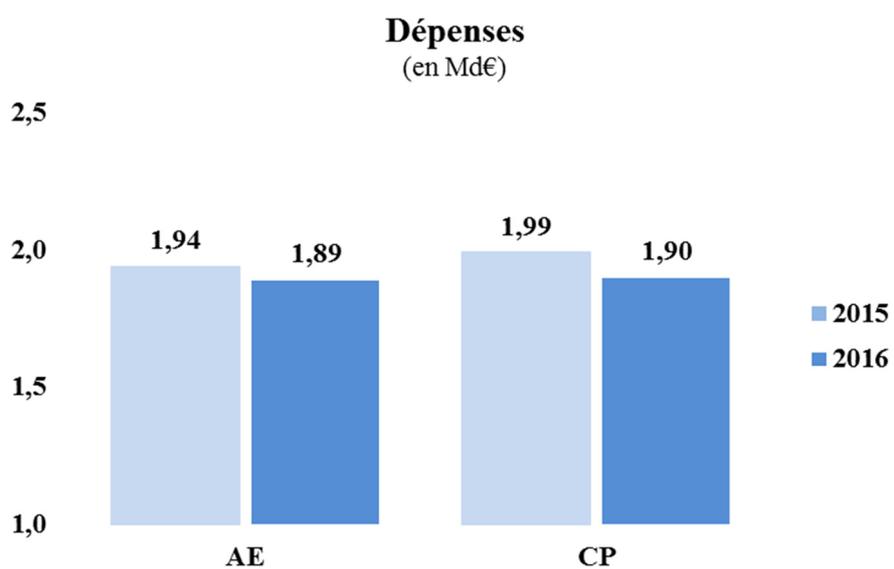
Note d'analyse de l'exécution  
budgétaire

2016

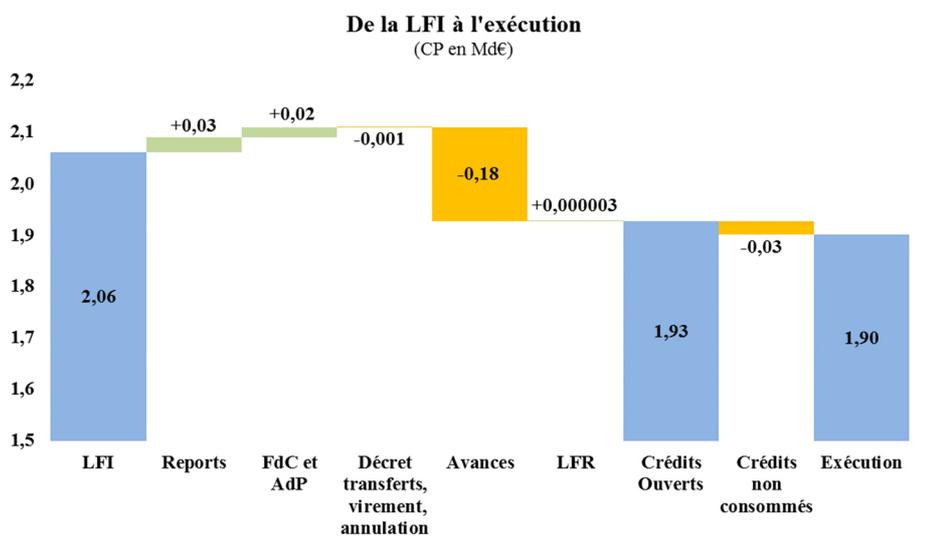
## Mission outre-mer

Programme 138 – Emploi outre-mer

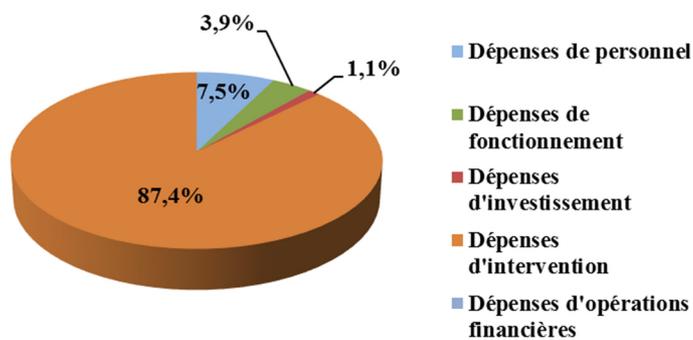
Programme 123 – Conditions de vie outre-mer

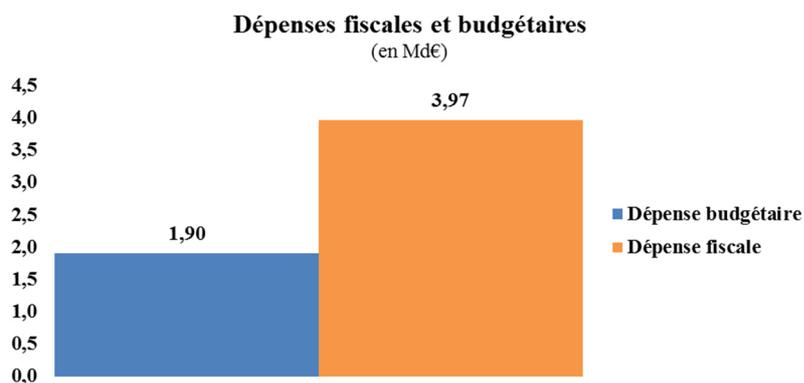


**0,6 % du budget général hors R & D**



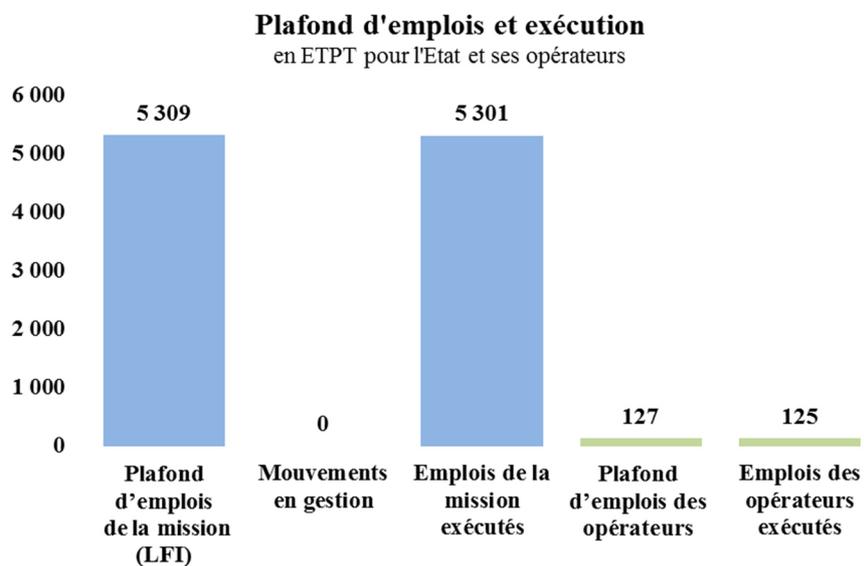
**Les dépenses de la mission par nature**  
(en % des CP)





**Nombre de dépenses fiscales : 26**

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



## Synthèse

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

### Les principales données de la mission

---

En 2016, l'exécution du budget de la mission se caractérise par un important écart à la prévision : - 6,4 % en AE et - 7,8 % en CP.

La consommation des crédits (1 944,1 M€ d'AE<sup>1</sup> et 1 901,1 M€ de CP) a diminué de - 3,6 % en AE et - 4,6 % en CP par rapport à l'exercice 2015.

Mais cette tendance globale masque deux évolutions contraires pour chacun des programmes. Le programme 123 – *Conditions de vie outre-mer* a vu ses crédits de CP consommés augmenter de 5,5 % en comparaison avec 2015 alors qu'ils ont baissé de - 9,1 % pour le programme 138 – *Emploi outre-mer*.

En effet, la plupart des annulations opérées en cours de gestion a porté sur le programme 138 – *Emploi outre-mer*. Pour autant, ce choix a eu, en pratique, un impact très limité puisque la surestimation de 11 % des prévisions des exonérations de charges sociales en LFI 2016 a permis d'absorber en grande partie les mesures de régulation budgétaire. Au-delà de l'imprécision des prévisions, la réforme du dispositif conduite en 2016 s'est traduite par une réduction substantielle des dépenses à hauteur de 111,6 M€.

Au sein du programme 123 – *Conditions de vie outre-mer*, le surplus de consommation de CP par rapport à 2015 a bénéficié à quatre actions : la ligne budgétaire unique qui finance les logements sociaux, le fonds d'investissement exceptionnel, les dotations aux collectivités territoriales avec notamment la participation de l'État au régime de solidarité territoriale de la Polynésie française et enfin la bonification d'intérêt des prêts accordés par l'agence française de développement (AFD).

---

<sup>1</sup> Le montant d'AE est de 1 893,7 M€ d'après le système d'information *CHORUS*, la DGOM opérant un retraitement.

En fin de gestion, les charges à payer s'élevaient à 44,2 M€ soit 21,4 M€ de moins qu'en 2015 tandis que, sur le long terme, les restes à payer étaient évalués à 1 582 M€ soit une très légère diminution. Pour ce faire, la démarche de fiabilisation de comptabilisation des AE s'est poursuivie. Le ministère a, ainsi, procédé au dégagement de 39,1 M€ d'AE de la mission.

L'année 2016 a également été mise à profit afin de préparer le passage de l'Agence de l'Outre-mer pour la mobilité (LADOM) à son statut d'établissement public. Dans ce cadre, une secrétaire générale et un agent comptable ont été recrutés. Un contrat d'objectifs et de performance a été élaboré, tandis qu'un arrêté portant sur le contrôle économique et financier de l'opérateur a été publié<sup>2</sup>. La comptabilité publique doit être appliquée en 2017. Néanmoins, les dettes de l'agence n'ont pas été totalement apurées. En particulier, 7,3 M€ devaient encore être remboursés aux transporteurs aériens avant la fin mars 2017 et 10 M€ à l'agence France trésor dans l'année.

S'agissant des dépenses fiscales rattachées à la mission, elles représentent environ le double des dépenses budgétaires de la mission. Or si ces dernières baissent, les dépenses fiscales, elles, évoluent en légère hausse entre 2013 et 2016, portée par la croissance des trois plus importants dispositifs. Par ailleurs, la fiabilité des chiffrages et des prévisions reste un point perfectible. Enfin, plusieurs évaluations ont démarré en 2016. Leurs résultats seront connus en 2017.

---

### **Les principales observations**

---

L'avis systématiquement défavorable chaque année du CBCM sur les deux programmes montre l'incapacité à mettre en œuvre le principe d'auto-assurance suite à l'application de la réserve de précaution et pose la question de l'architecture de la mission.

Le document de répartition initiale des crédits et des emplois (DRICE) et l'avis au programme du CBCM devraient prendre en compte les « dettes » ou « créances » accumulées au fil du temps par le ministère

---

<sup>2</sup> Arrêté du 6 avril 2016 fixant les modalités spéciales d'exercice du contrôle économique et financier de l'État sur l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM).

des Outre-mer à l'égard des organismes sociaux dans les travaux d'analyses ou de projections qu'ils présentent<sup>3</sup>.

La compensation budgétaire des exonérations de charges sociales patronales est le poste de dépenses le plus important de la mission (52 % des crédits consommés en 2016). A ce titre, il constitue un enjeu majeur. Or, la maîtrise de cette dépense passe par le renforcement de la fiabilité des prévisions par les organismes de sécurité sociale.

Des écarts de plus de 10 M€ apparaissent entre les données enregistrées dans *CHORUS* et celles établies par le responsable de programme en ce qui concerne le titre 3 (dépenses de fonctionnement) du programme 123 – *Conditions de vie outre-mer*. Ils sont compensés par des différences de valeur similaire sur le titre 6 (dépenses d'intervention). Le ministère indique qu'il s'agit d'erreurs d'imputation, fragilisant la fiabilité des informations contenues au sein de *CHORUS*<sup>4</sup>.

Les deux réformes portant d'une part sur le dispositif d'exonération de cotisations patronales de sécurité sociale et d'autre part sur l'aide à la continuité territoriale se sont traduites en 2016 par des économies substantielles, au-delà de 100 M€<sup>5</sup>.

Les dépenses fiscales ne semblent pas être toutes recensées dans les documents budgétaires. Leurs objectifs sont insuffisamment précisés (24 des 26 dépenses fiscales ont le même objectif « aider certains espaces géographiques »), ce qui ne permet pas d'apprécier la cohérence d'ensemble.

Deux évaluations sur les zones franches d'activité outre-mer ont été réalisées. Pourtant, les résultats n'ont pas conduit à une refonte du dispositif.

S'agissant de la performance, si les résultats sont exploités pour ajuster d'une année à l'autre les cibles à atteindre, ils ne semblent pas être véritablement pris en compte dans l'élaboration du budget. Par ailleurs, l'effort de rationalisation des indicateurs a continué avec la suppression d'un indicateur portant sur la politique du logement social. Les résultats en

---

<sup>3</sup> Le CBCM du ministère des Outre-mer précise que ces informations sont souvent tardives.

<sup>4</sup> En ce qui concerne les AE, la DGOM opère un retraitement lorsqu'il s'agit d'un retrait d'engagements juridiques dans le cadre d'un apurement et ce pour pallier une insuffisance des restitutions *CHORUS*. Ce n'est pas cette opération qui est remise en cause.

<sup>5</sup> Dans un même temps, la montée en puissance du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) outre-mer a constitué un coût additionnel pour l'État en 2016 qui, hors champ de la mission *outre-mer*, n'est pas mesuré.

2014 et 2015 relatifs aux exonérations de charges sociales patronales indiquent que le taux de croissance de l'emploi salarié dans les entreprises outre-mer exonérées de cotisations sociales est inférieur au taux de croissance global de l'emploi salarié ultramarin. Cependant, la direction générale des Outre-mer (DGOM) n'a pas encore analysé les raisons de cette contre-performance apparente.

### **Les recommandations de la Cour**

---

#### **Le suivi des 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 des 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.*

#### **Les recommandations formulées au titre de la gestion 2016**

---

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

## Sommaire

<b>Introduction.....</b>	<b>10</b>
<b>1 L'EXÉCUTION DE LA DÉPENSE .....</b>	<b>15</b>
1.1 La programmation des crédits initiaux.....	16
1.2 La gestion des crédits .....	21
1.3 L'évolution de la dépense .....	29
1.4 La soutenabilité à court et moyen terme.....	32
<b>2 LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DÉPENSE.....</b>	<b>36</b>
2.1 Les emplois et les dépenses de personnel.....	36
2.2 Les dépenses de fonctionnement de l'État .....	38
2.3 Les dépenses d'intervention .....	39
2.4 Les dépenses d'investissement.....	44
2.5 Le financement des opérateurs.....	46
2.6 Les dépenses fiscales.....	50
<b>3 LA QUALITÉ DE LA GESTION.....</b>	<b>60</b>
3.1 La conformité aux principes et règles de la LOLF.....	60
3.2 La démarche de performance .....	60
<b>4 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR.....</b>	<b>66</b>
4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2015...	66
4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2016 .....	67

## Introduction

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

Elle est composée de deux programmes : le programme 138 – *Emploi outre-mer* et le programme 123 – *Conditions de vie outre-mer*, le premier disposant de deux fois plus de crédits que le second. Depuis 2012, le ministère des Outre-mer est un ministère de plein exercice. À ce titre la gestion budgétaire du ministère fait l'objet d'échanges directs avec la direction du budget, en présence du CBCM des ministères de l'intérieur et des Outre-mer. La mission se distingue également par des dépenses d'intervention importantes (88 % des crédits d'AE et CP consommés en 2016) dont la majeure partie présente un caractère rigide.

Elle compte un opérateur unique, l'agence de l'Outre-mer pour la mobilité (LADOM), qui met en œuvre, pour le compte de l'État, les dispositifs d'aide à la mobilité des ultramarins.

### 1. Le cadre d'action de l'exercice 2016

L'année 2016 se caractérise par la mise en place d'une réforme sur les exonérations de charges sociales patronales attribuées à certaines entreprises ultramarines, la participation de la mission aux projets de développement de l'économie sociale et solidaire et le changement de statut de LADOM devenue établissement public à caractère administratif le 1<sup>er</sup> janvier 2016<sup>6</sup> pour renforcer son efficience.

La mise en œuvre des quatre priorités du ministère s'est poursuivie en 2016. Tout d'abord, l'effort consacré à la politique du logement social a repris en programmant des montants de crédits en AE équivalents à la LFI 2015 (247,6 M€) et exécutant des dépenses augmentant de 6,4 % en AE et 9,2 % en CP par rapport à l'exercice 2015. La priorité était donnée à la construction de logements locatifs sociaux neufs dont le nombre était fixé à 6 953 comprenant en particulier 2 802 logements très sociaux.

---

<sup>6</sup> Cf. décret n° 2015-1925 du 30 décembre 2015 portant statut de l'établissement public administratif dénommé l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM).

Puis, le deuxième axe relatif au soutien aux entreprises ultramarines a bénéficié de la montée en puissance du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) qui a atteint 9 % de la masse salariale éligible en 2016. Le ministère estime que cette disposition a offert une marge de manœuvre supplémentaire de près de 200 M€ de réduction du coût du travail aux entreprises outre-mer.

Ensuite, le soutien à l'investissement public, troisième priorité, s'est développé au travers de moyens stabilisés en AE et renforcés en CP (+ 2,7 % en LFI 2016 par rapport à la LFI 2015) et ce pour permettre la finalisation des derniers contrats de plan de nouvelle génération dans les DOM, continuer le renouvellement des contrats de développement ou de projets dans les COM et poursuivre un plan de rattrapage des équipements structurants sur le fonds exceptionnel d'investissement (FEI) doté de 40 M€ en AE et 27,3 M€ en CP en LFI 2016. Par ailleurs, la participation du ministère des Outre-mer au financement des investissements des collectivités par la bonification d'intérêt des prêts accordés par l'AFD a été pérennisée et stabilisée sur le triennal (14,7 M€ en AE et 19,3 M€ en CP en 2016).

Le dernier axe concerne l'insertion professionnelle des jeunes ultramarins. La LFI 2016 prévoyait de continuer l'essor du dispositif du service militaire adapté (SMA) en vue d'atteindre l'objectif « SMA 6 000 » en 2017. Pour accompagner cette augmentation de capacité, la dotation en AE et CP dédiée à l'investissement pour les infrastructures du SMA est restée stable comparée à la LFI 2015. Depuis 2015, les crédits d'intervention en faveur de la formation professionnelle, dont une partie était gérée par le ministère de l'emploi, ont été regroupés sur le programme 138 – *Emploi outre-mer*. S'agissant de LADOM, les crédits d'intervention étaient prévus en hausse en LFI 2016 (+ 15 % comparés à la LFI 2015) alors que leur consommation s'est révélée moins importante qu'en 2015. Depuis décembre 2015, l'agence s'appuie sur un marché unique de formation professionnelle et met en œuvre la réforme concernant les aides à la continuité territoriale.

Enfin, la mission *Outre-mer* contribue en 2016 à l'effort de redressement des finances publiques avec des crédits d'AE et CP en LFI 2016 prévus en baisse par rapport à la LFI 2015 mais également au travers d'une consommation moindre par rapport à 2015 (- 3,6 % en AE et - 4,6 % en CP). Cependant, les restes à payer demeurent substantiels en 2016 (1 582 M€).

## 2. Les dépenses correspondantes

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

Les montants consommés sur ce programme ont été en 2016 de 1 259,6 M€ en AE (en diminution de - 7,8 % par rapport à 2015) et 1 247,7 M€ en CP (en diminution de - 9,1 % par rapport à 2015).

Au sein de ce programme, le soutien aux entreprises, sous forme de compensation d'exonération de cotisations patronales de sécurité sociale, a représenté en 2016, en CP exécutés, 79,3 %. L'aide à l'insertion et à la qualification professionnelle a représenté 20,5 % des CP consommés du programme.

**Le programme 123 –*Conditions de vie outre-mer*** ne comporte pas de crédits de titre 2 (dépenses de personnel). Il est principalement destiné à faciliter l'accès au logement des ultramarins et développer ou rénover les logements sociaux. Il participe également à la politique d'aménagement du territoire en contribuant au financement des équipements publics et des infrastructures. Les montants consommés sur ce programme ont été en 2016 de 685 M€ en AE (en augmentation de 5,5 % par rapport à 2015) et 653,4 M€ en CP (en augmentation de 5,5 % par rapport à 2015).

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, 33,1 % en CP, tandis que la contribution au rattrapage des équipements publics, action n° 2 « Aménagement du territoire » a compté en CP pour 22,3 %. L'action n° 6 « Collectivités territoriales », qui concerne notamment les dotations et financements adaptés aux spécificités des collectivités territoriales représente, en CP exécutés, 27,9 % du programme. L'action n° 8 « Fonds exceptionnel d'investissement » intervient pour sa part à hauteur de 4,5 % des CP exécutés du programme.

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

Au regard du PLF 2017, 86 programmes relevant de 26 missions ont participé aux politiques publiques outre-mer en 2016. Le total des crédits budgétaires prévus pour les Outre-mer s'élève à 16,6 Md€ en AE et 16,4 Md€ en CP en PLF 2017. Les dépenses fiscales sont estimées à

hauteur de 4 Md€, soit un effort financier global de l'État outre-mer de 20,6 Md€ en AE et 20,4 Md€ en CP. Au sein de cet ensemble, la mission *Outre-mer* est la deuxième mission contributrice après la mission *Enseignement scolaire* avec 2,1 Md€ en AE (12,9 % du total des crédits budgétaires) et CP (12,7 % du total des crédits budgétaires).

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

En M€	Exécution 2015		LFI 2016		PLF 2017	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>Effort de l'État outre-mer</b>	<b>18 484,2</b>	<b>18 343,0</b>	<b>19 753,3</b>	<b>19 795,8</b>	<b>20 622,0</b>	<b>20 420,9</b>
<b>dont dépenses budgétaires</b>	14 575,2	14 434,0	15 782,3	15 824,8	16 581,0	16 379,9
<i>dont dépenses de la mission outre-mer</i>	2 016,1	1 992,4	2 077,7	2 061,5	2 136,7	2 078,8
<b>dont dépenses fiscales</b>	3 909,0	3 909,0	3 971,0	3 971,0	4 041,0	4 041,0

Source : DTP outre-mer 2017

En termes de crédits d'intervention, la mission *Outre-mer* représente donc 24,6 % des AE et 24,3 % des CP de l'effort global en titre 6 (dépenses d'intervention) en LFI 2016, ce qui la place au rang de deuxième mission contributrice pour ce type de crédits, derrière la mission *Relations avec les collectivités territoriales*.

Enfin, si la consommation de crédits de la mission *Outre-mer* baisse (- 3,6 % en AE et - 4,6 % en CP pour 2016 comparés à 2015), l'effort financier global outre-mer programmé semble augmenter (+ 9,5 % en AE et CP en LFI 2016 comparée à la LFI 2015)<sup>7</sup>.

#### **Un décalage entre données *CHORUS* et DGOM à rectifier**

L'examen de l'exécution budgétaire 2016 a montré qu'il existe des écarts entre les données de pilotage restituées par le responsable des deux programmes et celles du logiciel *CHORUS* notamment en ce qui concerne les dépenses de fonctionnement et d'intervention. Selon l'administration, ces différences s'expliquent par des erreurs d'imputation dans l'application *CHORUS*.

<sup>7</sup> Cette hausse provient notamment de la prise en compte de deux nouveaux programmes, à savoir les programmes 345 – *Service public de l'énergie* et 764 – *Soutien à la transition énergétique* (respectivement 1,15 Md€ et 230,2 M€) qui participent également à l'effort budgétaire de l'État aux territoires ultramarins.

Quoi qu'il en soit, la seule référence étant celle des états financiers issus du système d'information *CHORUS*, cette situation doit être corrigée<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> À l'exception du retraitement d'AE correspondant à un retrait d'engagements juridiques. En effet, il s'agit d'une anomalie technique du système *CHORUS* dont la DGOM n'est pas responsable.

## 1 L'EXÉCUTION DE LA DÉPENSE

Le tableau ci-dessous présente les montants des crédits initiaux alloués à la mission *Outre-mer* en 2016, les montants de crédits intervenus en cours de gestion et les montants de crédits consommés de l'année 2016.

**Tableau n° 2 : Montants des crédits disponibles et consommés en 2016 (en M€)**

Crédits en M€	Programme 138 - <i>Emploi outre-mer</i>		Programme 123 - <i>Conditions de vie outre-mer</i>		Mission <i>Outre-mer</i>	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>LFI</b>	<b>1 360,1</b>	<b>1 360,4</b>	<b>717,7</b>	<b>701,1</b>	<b>2 077,7</b>	<b>2 061,5</b>
<b>LFR</b>			<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<b>Total des mouvements de crédits dont :</b>						
<i>Reports</i>	20,9	7,9	3,1	20,7	23,9	28,6
<i>Virements transferts</i>			-1,4	-1,0	0,0	0,0
<i>Décrets d'avances</i>					0,0	0,0
<i>Répartition dépenses accidentelles</i>					0,0	0,0
<i>Annulations</i>	-124,7	-127,6	-33,0	-53,6	-157,8	-181,2
<b>Fonds de concours et att. produits</b>	<b>19,1</b>	<b>19,1</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>19,3</b>	<b>19,3</b>
<b>Total des crédits disponibles</b>	<b>1 275,3</b>	<b>1 259,7</b>	<b>686,5</b>	<b>667,5</b>	<b>1 961,8</b>	<b>1 927,2</b>
<b>Crédits consommés</b>	<b>1 259,6</b>	<b>1 247,7</b>	<b>684,5</b>	<b>653,4</b>	<b>1 944,1</b>	<b>1 901,1</b>

Source : DGOM

**NB :** Suite à des retraitements opérés par la DGOM pour corriger les consommations réelles, des écarts apparaissent entre les AE déclarées par le responsable des programmes et ceux enregistrés dans *CHORUS* (restitution *INF-BUD-40*) qui s'élèvent à 1 257 M€ pour le programme 138 – *Emploi outre-mer* et 636,7 M€ pour le programme 123 – *Conditions de vie outre-mer*.

## 1.1 La programmation des crédits initiaux

### 1.1.1 Les modifications de périmètre de la mission

Aucun changement de périmètre au sein de la mission *Outre-mer* n'est intervenu au cours de l'année 2016.

Néanmoins, sept transferts sur la mission, trois entrant et quatre sortant ont été opérés sans incidence sur la cartographie budgétaire. Trois d'entre eux ont été programmés dans le PLF 2016 (cf. *infra*).

Par ailleurs, dans le PLF 2017, six transferts entrant sont prévus pour un montant global de 113,6 M€ en AE et 109,8 M€ en CP. Il s'agit essentiellement d'abonder l'action n° 6 « *Collectivités territoriales* » de dotation en faveur des établissements scolaires de Mayotte et Nouvelle-Calédonie en provenance de programme 214 – *Soutien de la politique de l'Éducation nationale*.

### 1.1.2 Les hypothèses de budgétisation

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

La construction du budget 2016 a dû tenir compte du caractère rigide des dépenses de la mission, estimées à 86 % par la DGOM.

En effet, une partie substantielle des dépenses sont dites de « guichet » comme, entre autres, les dépenses de compensation d'exonération des cotisations sociales patronales (54 % en AE des crédits LFI de la mission) et les dépenses liées à la continuité territoriale (2 % des crédits en AE des crédits LFI de la mission). Elles représentent des dépenses obligatoires qui limitent les marges de manœuvre du responsable des programmes.

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

Enfin, les dotations réglementées aux collectivités contraignent également le budget. À cet égard, la composante principale des dotations consenties à la Polynésie française, la dotation globale d'autonomie (DGA) dont le montant a été réduit entre 2014 et 2016 est revalorisée à hauteur de 10 M€ pour le PLF 2017.

**Une augmentation de près de 10 M€ de la DGA pour la Polynésie française en 2017**

Suite à la fin des essais nucléaires et la fermeture du centre d'expérimentation du Pacifique, l'État a mis en place en 1996 une indemnisation : le fonds de reconversion de la Polynésie française. Celui-ci a été remplacé en 2002 par la dotation globale de développement économique (DGDE).

Puis, l'article 168 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 a créé une dotation globale d'autonomie (DGA), une dotation territoriale d'investissement des communes (DTIC) ainsi qu'un troisième instrument financier (3IF) en remplacement de la DGDE.

Dans le cadre de l'aide à la reconversion économique, la DGA est la plus importante des subventions.

Initialement fixé à 90,6 M€, le montant de la DGA a été d'abord indexé à la dotation globale de fonctionnement (DGF). À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015, il a été mis fin à ce système, en raison de la trop forte diminution induite par cette indexation. Dès lors, le montant de la DGA, bien qu'en baisse, a été fixé annuellement par la LFI. C'est ainsi que la DGA a été fixée successivement aux niveaux suivants :

- 2014 : 87,7 M€,
- 2015 : 84,6 M€ (article 104 de la loi de finances pour 2015 n° 2014-1654 du 29/12/2014),
- 2016 : 80,6 M€ (article 149 de la loi de finances pour 2016 n° 2015-1785 du 29/12/2015).

En PLF 2017, suite à un engagement du Président de la République lors de sa visite en février 2016, la DGA a été relevée à son niveau initial de 90,6 M€.

\*

\*\*

Un transfert entrant de 12,16 M€ en AE et CP provenant du programme 122 – *Concours spécifiques et administration* vers l'action 6 « Collectivités territoriales » du programme 123 – *Conditions de vie outre-mer* a été programmé en PLF 2016. Il s'agit de la dotation globale de construction et d'équipement des collèges de Nouvelle-Calédonie (DGCEC) comme le prévoit l'article 181-IV de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999. Elle évolue en fonction de la population scolarisée dans les collèges d'enseignement public.

Deux autres transferts ont été intégrés au PLF 2016 sur le programme 138 – *Emploi outre-mer* :

- un transfert entrant d'un montant de 40 828 € en AE et CP du programme 176 – *Police Nationale*, relatif à la maintenance du parc automobile du cabinet de la ministre des Outre-mer ;

- un transfert sortant en PLF 2016 à hauteur de 136 616 € en AE et CP vers le programme 307 – *Administration territoriale* correspondant à des crédits de frais d'acheminement des agents mutés en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie Française et à Wallis-et-Futuna, ainsi qu'à Mayotte.

Par ailleurs, deux mesures nouvelles ont été insérées dans le PLF 2016. Tout d'abord, un dispositif de continuité funéraire qui complète l'aide à la continuité territoriale. Un budget de 0,8 M€ en AE et CP a été prévu à cet effet. Puis, dans le cadre du soutien de l'État aux efforts de redressement de régime de solidarité territoriale de la Polynésie française (RST), le financement de 12 M€ a été programmé pour l'année 2016.

Pour finir, un soutien à l'économie sociale et solidaire à travers une participation au financement de projets était aussi prévu (2,3 M€ en AE).

### **1.1.3 La qualité et la sincérité de la programmation**

Le document initial de répartition des crédits et des emplois de chaque programme a été visé par le CBCM. Son avis sur le caractère soutenable de la programmation (avis au programme) était défavorable dans les deux cas.

S'agissant du programme 123, les dispositifs de reconversion de l'économie polynésienne, la ligne budgétaire unique (LBU) correspondant à l'action n° 1 « *Logement* » et le fonds exceptionnel d'investissement (FEI) qui supportaient une mise en réserve de 8 % étaient en cause. En effet, le CBCM anticipait des tensions sur ces lignes de dépenses nécessitant un dégel futur.

S'agissant du programme 138, le document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel a recueilli un avis favorable.

En revanche, les prévisions de dépenses relatives aux exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale au regard des crédits disponibles ont motivé la décision du CBCM de ne pas accorder un avis favorable. Ainsi, la sous dotation initiale de ce poste, sur lequel une diminution à hauteur de 8 % a été appliquée malgré les besoins exprimés par la DGOM, aurait conduit à opérer un dégel de la réserve en cours

d'année. En pratique, cette action n'a pas été requise car la prévision était surestimée de 11 %.

**C'est la cinquième année que la Cour constate le même mécanisme qui conduit le CBCM à émettre un avis défavorable. En effet, compte tenu des montants en jeu du programme 138, il apparaît difficile de prévoir en LFI un budget qui inclurait une marge de 8 % correspondant à la réserve de précaution. Dans ce cadre, les crédits disponibles après application de la réserve en début d'année sont inévitablement insuffisants pour couvrir les dépenses au vu des prévisions.**

**Cette situation pose la question de la structure de la mission autour des deux programmes 138 et 123, le principe d'auto-assurance<sup>9</sup> ne pouvant pas être garanti.** En effet, au sein du programme 138, les exonérations de charges représentent plus de 91,4 % des CP HT2 en LFI 2016 et correspondent à des dépenses obligatoires. Il paraît alors difficilement envisageable de faire porter l'intégralité de la réserve sur l'action n° 2 « Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle » qui représente 8,4 % des CP HT2 du programme en LFI, ce qui reviendrait à quasiment supprimer l'action. D'ailleurs, si les prévisions des exonérations de charges sociales s'étaient révélées sous estimées de 11 % (ce cas correspondant à la variation inverse à celle constatée en 2016), il n'aurait pas été possible de dégager suffisamment de crédits parmi les deux actions du programme 138 pour couvrir ces dépenses supplémentaires. Le programme 123 disposant de deux fois moins de CP en LFI 2016 que le programme 138 et dont une grande partie se rapporte à des dépenses légales, règlementaires ou obligatoires n'aurait pas eu non plus la capacité de dégager cette ressource additionnelle.

---

<sup>9</sup> Afin de respecter les plafonds pluriannuels par mission définis dans la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, le principe d'auto-assurance « au sein de chaque mission budgétaire, tant infra-annuelle que pluriannuelle » est défini par cette même loi comme suit : « En construction budgétaire (pour les budgets à venir au-delà de celui de 2015), comme en gestion, ce principe implique que les aléas ou les priorités nouvelles affectant les dépenses d'une mission soient gérés dans la limite du plafond de ses crédits, soit par redéploiement de dépenses discrétionnaires, soit par la réalisation d'économies. Ces redéploiements ou économies doivent être mis en œuvre prioritairement au sein du programme qui supporte les aléas ou les priorités nouvelles. À défaut, ils doivent être réalisés entre les programmes de la même mission ou, le cas échéant, sur l'ensemble des missions et programmes relevant d'un même ministre. »

Par ailleurs, le DRICE élaboré par le responsable de programme 138 ne prend pas en compte les trop versés ou restants dus accumulés<sup>10</sup> par le ministère envers les organismes de sécurité sociale, ce qui altère la situation initiale présentée, sur laquelle repose la prévision de consommation de crédits. Le CBCM devrait également tenir compte de cette information pour analyser la soutenabilité de la proposition de répartition.

**Dans ce cadre, il serait souhaitable d'intégrer idéalement dans le DRICE<sup>11</sup> et *a minima* dans l'avis au programme les éléments actualisés relatifs aux trop payés ou trop perçus accumulés au fil des années par le ministère des Outre-mer envers les organismes de sécurité sociale<sup>12</sup> afin de rapprocher les visions de stocks et de flux.**

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

La convention financière mise en place en juin 2013 entre l'État et les organismes de sécurité sociale relative aux modalités de versement des dotations a pour objectif d'améliorer les prévisions du coût des exonérations. Elle permet de centraliser les flux de l'État vers l'ACOSS qui reverse ensuite la quote-part revenant à chaque régime concerné, sur la base d'une clé transmise par la DSS, établie à partir des prévisions de coût des régimes ou à défaut de l'exécution passée. L'objectif des régularisations de fin d'exercice est, par des versements issus de LFR ou obtenus par des redéploiements en gestion, de couvrir à l'euro près les montants liquidés par les organismes autres que le régime général. Ainsi, le solde (excédent ou déficit) de financement doit être porté par le seul régime général (ACOSS).

Depuis janvier 2016, tous les trimestres, la DGOM participe au sein d'un groupe interministériel à une réunion avec la direction de la sécurité sociale. C'est l'occasion de dresser, par organisme, un bilan des prévisions de besoin des organismes de sécurité sociale ou des montants liquidés dans l'année *n-1*. Dans ce cadre, l'ACOSS fournit à la DGOM un état précis de ses besoins par dispositif sans que celle-ci puisse aisément identifier les sous-jacents qui conditionnent notamment une hausse. Ces échanges

---

<sup>10</sup> À la fin de chaque exercice, les organismes de sécurité sociale tiennent une comptabilité en parallèle de la comptabilité de l'État identifiant une dette ou une créance du ministère à son encontre.

<sup>11</sup> Il s'agit de tenir compte des dernières actualisations de prévisions disponibles en fin d'année *n-1*.

<sup>12</sup> Il convient d'intégrer les mises à jour de prévisions en début d'année *n*.

permettent néanmoins à la DGOM d'obtenir une visibilité infra-annuelle des évolutions des prévisions.

Ainsi, la DGOM reste dépendante des données fournies en ce qui concerne les dépenses d'exonérations de charges sociales par l'ACOSS dont la fiabilité s'est révélée perfectible en 2016. Or, il ressort qu'en 2016, cet écart est supérieur à la réserve de précaution (- 11 %). La direction du budget indique que les prévisions initiales tenaient compte également d'une part, d'une marge de sécurité au regard du décalage possible de la mise en œuvre de la réforme (comme cela avait été le cas lors du précédent changement en LFI 2014) et, d'autre part d'une anticipation de pertes de recettes du régime social des indépendants<sup>13</sup>.

**La fiabilité des prévisions des dépenses en matière d'exonération de charges sociales demeure un enjeu crucial. Maîtriser ce paramètre est une priorité car il s'agit de la principale dépense de la mission.**

## 1.2 La gestion des crédits

### 1.2.1 La gestion infra-annuelle

#### 1.2.1.1 La réserve de précaution

La mise en réserve initiale appliquée à chacun des deux programmes de la mission en 2016 s'est élevée à 8 % de la LFI sur les crédits HT2 et 0,5 % pour ceux relevant du T2. L'application de la réserve s'est effectuée de manière uniforme sur l'ensemble des dispositifs et actions des deux programmes.

De surcroît, un « surgel » a été effectué sur les reports de crédits de l'année 2016 pour les deux programmes de la mission (soit 0,4 M€ d'AE/CP sur le programme 138 et 0,9 M€ d'AE et 20,3 M€ de CP pour le programme 123).

Au total, les montants mis en réserve pour la mission *Outre-mer* s'élèvent en HT2 à 155,3 M€ en AE et à 173,5 M€ en CP, et en T2 ils représentent 0,7 M€ en AE/CP.

---

<sup>13</sup> La direction du budget indique également confronter les données des organismes de sécurité sociale à ses propres chiffres.

Ces crédits ont fait l'objet d'un dégel aux fins d'utilisation en gestion à hauteur de 39 M€ en AE et de 23,6 M€ en CP en HT2 soit 25,1 % des AE et 13,6 % des CP mis en réserve. 0,1 M€ des crédits a été dégelé en T2 soit 17% de AE/CP.

Des crédits ont également été dégelés en vue de leur report sur l'année 2017 à hauteur de 13 M€ en CP soit 7,5 % des CP mis en réserve.

Le restant des crédits correspondant à une somme de 116,3 M€ en AE et 136,9 M€ en CP a fait l'objet d'une annulation par décret en fin de gestion, soit 74,9 % des AE et 78,9 % des CP mis en réserve.

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

Le montant des crédits mis en réserve sur le programme 123 ont atteint 58 M€ en AE et 76,2 M€ en CP.

##### **- Les dégelés effectués pour utilisation en gestion**

Sur les crédits mis en réserve, 67,2 % des AE et 31 % des CP ont été dégelés en fin de gestion, ce qui correspond à 39 M€ en AE et 23,6 M€ en CP. Leur utilisation a porté pour l'essentiel sur les AE et les CP de la LBU, des contrats passés localement et de la DGA de la Polynésie française. Mais une part des CP « dégelés » a aussi contribué au financement du FEI afin d'apurer les importantes charges à payer constatées fin 2015, aux dotations scolaires de Guyane et de Mayotte, ainsi qu'à l'appui à l'accès au financement bancaire porté par l'agence française de développement (AFD).

##### **- Les dégelés effectués pour report en 2017**

Des crédits ont été dégelés en vue de leur report sur l'année 2017 à hauteur de 13 M€ en CP soit 17,1 % des CP mis en réserve. Ils sont destinés à couvrir une partie des restes à charge sur 2017. La répartition est prévue comme suit : 3 M€ pour le versement de la subvention allouée au RST, 7 M€ pour la ligne LBU et 3 M€ pour les contrats de développement local.

##### **- Les dégelés effectués pour annulation**

Des crédits à hauteur de 19 M€ en AE et 39,6 M€ en CP, soit 32,7 % des AE et 51,9 % des CP mis en réserve ont fait l'objet d'une annulation par décret en fin de gestion.

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

Les crédits du programme 138 mis en réserve s'élèvent en HT2 à 97,30 M€ en AE et 97,32 M€ et en T2 ils correspondent à 0,7 M€ en AE/CP.

Concernant les crédits T2, une levée de réserve à hauteur de 0,3 M€ sur les crédits hors CAS a été sollicitée et obtenue à titre prudentiel, pour répondre à la revalorisation en octobre avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier de l'indemnité liée aux temps d'activité des militaires (ITAOPC « indemnité pour temps d'activité et obligations professionnelles complémentaires »), qui s'élevait à 0,4 M€ tandis que les crédits CAS ont supporté un « surgel » de 0,6 M€.

- **Les dégels effectués pour annulation**

Tous les crédits gelés HT2 ont été annulés (décret n° 2016-1300 du 3 octobre 2016 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance et décret n° 2016-1652 du 2 décembre 2016 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance).

1.2.1.2 Les mouvements effectués par voie réglementaire ou législative

**Les reports, fonds de concours et attributions de produits**

Les crédits ouverts en LFI 2016 pour la mission *Outre-mer* (2 077,7 M€ en AE et 2061,5 M€ en CP) ont été abondés au titre des reports de 2015 sur 2016 à hauteur de 23,9 M€ en AE et 28,6 M€ en CP.

Ces montants ont été complétés par voie de fonds de concours et attributions de produits à hauteur de 19,3 M€ en AE/CP. Ils se sont élevés pour le programme 123 à 175 K€. Il s'agit essentiellement de redevances thonières rattachées au fonds de concours 1-2-00724 en faveur du développement économique et social des Outre-mer. En effet, les armateurs sous pavillon de la République des Seychelles versent une redevance pour obtenir l'autorisation d'accès aux eaux et aux ressources biologiques marines de Mayotte.

S'agissant du programme 138, ils se sont élevés à 19,1 M€ en AE/CP. Le service militaire adapté (SMA) en est l'unique bénéficiaire (concours essentiellement du fonds social européen mais aussi du fonds européen de développement régional et des DOM-COM). Les attributions de produits proviennent de prestations effectuées par le SMA (0,9 M€).

### **Les virements et transferts**

En sus du transfert entrant prévu en PLF 2016 (cf. *supra*), quatre autres transferts ont influencé la gestion des crédits 2016 du programme 123 :

- un décret de transfert de crédits au profit du programme 334 – *Livre et Industries culturelles* de 333 K€ en AE et CP. Suite à la réforme simultanée des programmes de l'école primaire au collège, la nécessité de livrer les manuels scolaires avant la rentrée de septembre 2016 a imposé leur acheminement par voie aérienne. Compte tenu du surcoût de cette démarche (1 M€), le ministère des Outre-mer et le ministère de l'éducation nationale ont accepté de participer à son financement à part égale avec le ministère de la culture.
- Un décret de transfert de crédits provenant du programme 163 – *Jeunesse et vie associative* d'un montant de 1,5 M€ en AE/CP. Il vise à augmenter les moyens dédiés à la mobilité des jeunes ultramarins dans les domaines associatif, culturel et sportif pour l'exercice 2016, conformément à la décision du comité interministériel de la jeunesse (CIJ) du 21 février 2013.
- Un décret de transfert de crédits au profit du programme 232 – *Vie politique, culturelle et associative* d'un montant de 1,6 M€ en AE/CP. En effet, la décision a été prise d'imputer le financement de la mission des observateurs de l'ONU relative au processus d'établissement des listes électorales en Nouvelle-Calédonie (convention du 22 février 2016), en vue du référendum prévu dans le cadre des accords de Nouméa sur les crédits du ministère des Outre-mer<sup>14</sup>.
- Un décret de transfert au profit du programme 152 – *Gendarmerie Nationale* à hauteur de 890 K€ en AE et 490 K€ en CP au titre du déploiement d'un réseau radio numérique aux Antilles, dans le cadre du programme infrastructure nationale partageable des transmissions.

---

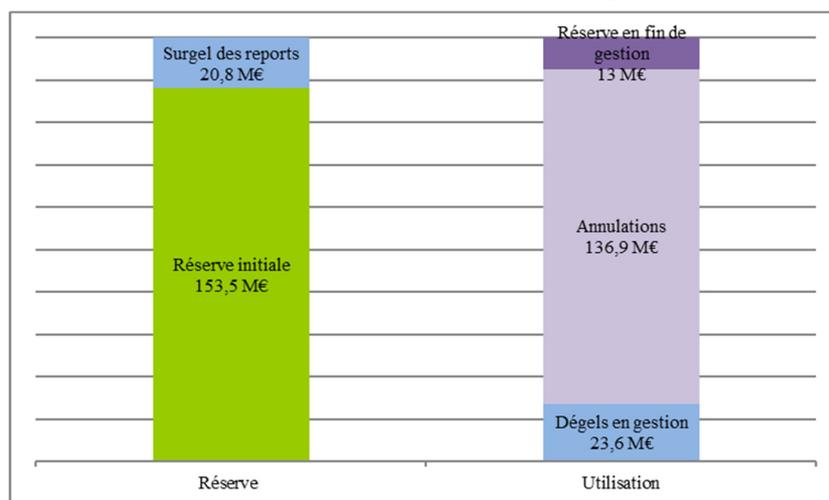
<sup>14</sup> Le CBCM des ministères de l'intérieur et des Outre-mer précise que la décision d'opérer un transfert vers le programme 232 a tenu compte des spécificités de ce programme 232 en matière de dépenses liées à l'organisation des élections.

Les crédits du programme 123 ayant fait l'objet d'annulations en 2016 sont les suivants :

- Décret n° 2016-732 du 2 juin 2016 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance applicable au programme 123 – *Conditions de vie outre-mer* à hauteur de 14 M€ en AE/CP.
- Décret n° 2016-1300 du 3 octobre 2016 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance applicable au programme 123 – *Conditions de vie outre-mer* à hauteur de 1,8 M€ en AE/CP.
- Décret n° 2016-1652 du 2 décembre 2016 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance applicable au programme 123 – *Conditions de vie outre-mer* à hauteur de 17,2 M€ en AE et 37,8 M€ en CP.

Le programme 138 n'a pas fait l'objet de mouvement de transfert autres que les deux inscrits dans PLF 2016 (cf. *supra*). Les crédits du programme ayant fait l'objet d'annulations sont les suivants :

- Décret n° 2016-732 du 2 juin 2016 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance applicable au programme 138 – *Emploi outre-mer* à hauteur de 17 M€ en AE/CP.
- Décret n° 2016-1300 du 3 octobre 2016 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance applicable au programme 138 – *Emploi outre-mer* à hauteur de 33,7 M€ en AE/CP.
- Décret n° 2016-1652 du 2 décembre 2016 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance applicable au programme 138 – *Emploi outre-mer* à hauteur de 74,1 M€ en AE 76,9 M€ en CP.

**Tableau n° 3 : Évolution de la réserve de précaution**

Source : DGOM

La réserve a donc servi à supporter la majorité des crédits annulés dans le cadre des décrets d'avance. S'agissant du programme 138, les annulations ont porté sur la totalité de la réserve (97,6 M€ en AE et CP) et même au-delà puisqu'elles s'élèvent *in fine* à 124,7 M€ en AE et 127,6 M€ en CP. La quasi-totalité des annulations a été appliquée aux exonérations de charges sociales. Concernant le programme 123, les annulations ont porté sur la réserve à hauteur de 19 M€ d'AE et 39,8 M€, la LBU et les contrats avec les territoires (action n° 2) ayant supporté la majeure partie des baisses de crédits. Par ailleurs, les 14 M€ d'AE annulés lors du premier décret d'avance ont été gagés sur l'action n° 2 « *Aménagement du territoire* » et l'action n° 1 « *Logement* » dans la même proportion, tandis que l'annulation de CP a été ventilée sur les actions du programme autres que la LBU.

#### 1.2.1.3 Redéploiements et fongibilité asymétrique

Aucune action de fongibilité asymétrique entre titres n'a été effectuée en 2016.

Des redéploiements internes ont été opérés au cours de l'exercice 2016 afin d'optimiser les dotations au vu des rythmes de consommation inhérents à chaque dispositif et en fonction des besoins exprimés localement.

L'équilibre prévu initialement entre les actions des programmes a été préservé au cours de l'exécution.

Pour le programme 123, en fin de gestion, un dégel partiel des crédits du programme à hauteur de 39 M€ en AE et 23,6 M€ en CP (auxquels s'ajoutent 13 M€ reportés en 2017) a permis de couvrir les besoins de la LBU, des dotations scolaires, des contrats de projets et de développement et d'effectuer des paiements à l'AFD au titre des bonifications de prêts alloués aux collectivités<sup>15</sup>.

Pour le programme 138, la cible d'exécution fixée HT2 a permis de procéder à des redéploiements au sein du programme : un abondement de l'action n° 2 « Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle » au profit de LADOM (4 M€ en AE/CP, cf. *infra*). Dans le schéma de fin de gestion, 0,5 M€ en CP du programme a été gelé pour report en 2017.

#### 1.2.1.4 Les opérations de fin de gestion

##### **Les dépenses inhabituelles**

La DGOM a procédé en fin de gestion 2016 au versement d'une subvention exceptionnelle de 4 M€ en AE/CP à son opérateur afin de lui permettre d'apurer une partie de ses dettes contractées auprès de services aériens.

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

Le montant des charges à payer de l'exercice 2016 s'élève à 44,2 M€ pour la mission, dont 3,4 M€ pour le programme 138 (1,85 M€ fin 2015) et 40,8 M€ pour le programme 123 (65,6 M€ fin 2015). Avec le schéma de fin de gestion, un report de 13 M€ a été décidé pour le programme 123 et de 0,5 M€ pour le programme 138.

S'agissant du programme 138 – *Emploi outre-mer*, l'estimation du solde à l'égard des organismes sociaux en fin d'année 2016 est nulle. En effet, la loi de finances rectificative du 29 décembre 2015 a apuré l'ensemble de la dette du dispositif des exonérations de charges sociales

---

<sup>15</sup> En pratique, la consommation des crédits en AE et CP a permis d'accorder environ 530 M€ de nouveaux crédits à l'investissement et de mettre en place une bonification renforcée pour certains secteurs prioritaires.

auprès des organismes sociaux, soit 196,2 M€. De cette opération résultait une créance de 12,8 M€ qui a été apurée en fin de gestion.

Le SMA, qui porte l'essentiel des charges à payer de la formation professionnelle, cumule un montant de factures exigibles de 2,7 M€ alors qu'en 2015 ce solde atteignait seulement 15 816 €.

S'agissant du programme 123 – *Conditions de vie outre-mer*, la gestion 2016 s'est achevée avec 40,8 M€ de factures exigibles dont 52 % sont issus de l'action n° 1 « *Logement* », 20,6 % de l'action n° 2 « *Aménagement du territoire* », 20,3 % de l'action n° 6 « *Collectivités territoriales* » et 6,8 % de l'action n° 8 « *Fonds exceptionnel d'investissement* ». Le montant global des charges à payer en fin d'exercice a diminué de 37,8 % comparé à 2015.

**Néanmoins, les crédits reportables en 2017 à partir des dégels opérés en 2016 sur le programme 123, s'élèvent à 13 M€ et portent uniquement sur les actions n° 1 « *Logement* » (7 M€), n° 2 « *Aménagement du territoire* » (3 M€) et n° 4 « *Sanitaire, social, culture jeunesse et sports* » (3 M€ pour le RST). Ils représentent un montant insuffisant pour couvrir le solde de 40,8 M€. La DGOM prévoit à cet égard une budgétisation par redéploiement entre actions des crédits 2017, associée à un dégel formulé à la conférence technique de février 2017.**

#### **Les crédits non consommés en fin d'exercice**

Les crédits non consommés relatifs au programme 138 s'élèvent à 14,7 M€ en AE et 11,1 M€ en CP (HT2). Ils concernent pour l'essentiel le BOP SMA (action n° 2 « *Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle* ») tant en AE qu'en CP. Ils consistent en fonds de concours dont les rattachements tardifs en toute fin de gestion, conjugués aux cibles de fin de gestion fixées par la direction du budget, n'ont pas permis la mise en place localement. Les reports attendus à ce titre sur l'exercice 2017 se chiffrent à 7 M€ en AE et 10 M€ en CP.

Les opérations d'investissements du SMA ont également donné lieu à une part d'AE affectées non engagées à hauteur de 6,4 M€. Ces AE, validées par le responsable programme, font l'objet d'un report automatique en 2017.

Enfin, hors SMA, 0,5 M€ avait été conservé sur 2016 pour report en 2017. S'y ajoutent des reports relatifs au dispositif de la rénovation

hôtelière et à l'action n° 3 « *Pilotage des politiques des outre-mer* » à hauteur de 396 K€ en CP.

Les crédits non consommés du programme 123 sont très faibles et s'établissent à 2 M€ en AE et 1 M€ en CP. S'agissant des AE, les non-consommations comprennent 1,2 M€ d'AE affectées non engagées qui sont reportés automatiquement en 2017. Certains crédits de la réserve parlementaire n'ont pas pu être consommés en 2016 et font l'objet d'une demande de report.

Les taux de consommation des deux programmes rapportés aux crédits ouverts en fin de gestion atteignent un niveau de 99 % en AE et CP.

### **1.3 L'évolution de la dépense**

#### **1.3.1 Des écarts accrus entre programmation et exécution**

La mission *Outre-mer* présente des écarts entre les crédits prévus par la LFI 2016 et les crédits consommés pendant l'année de - 6,4 % en AE et - 7,8 % en CP. Cette différence est plus marquée pour le programme 138 – *Emploi outre-mer* (- 7,4 % en AE et - 8,3 % en CP) que pour le programme 123 – *Conditions de vie outre-mer* (- 4,6 % en AE et - 6,8 % en CP). Elle s'est également accentuée en 2016 puisque l'année 2015 enregistrait des écarts moindres, de - 4,4 % en AE et - 4,1 % en CP.

Cette variation s'explique par des annulations qui résultent des trois décrets d'avance de l'année 2016 et qui ont minoré le montant des crédits disponibles de la mission de - 157,8 M€ d'AE et de - 181,2 M€ de CP.

Ainsi, au sein du programme 123 – *Conditions de vie outre-mer*, ce sont 33 M€ d'AE et 53,6 M€ de CP qui ont été annulés tandis qu'un abondement de crédits de 3,1 M€ en AE et de 20,7 M€ en CP a été réalisé par le biais de reports de crédits. Ces annulations représentent un montant moins important en AE et CP par rapport aux annulations de 2015 (- 54 M€ d'AE et - 61 M€ de CP). Elles ont porté sur la LBU (- 29,3 M€ de CP), les contrats de plan État-régions (CPER), les contrats de développement ou de projets (- 19,4 M€ de CP) ainsi que sur l'enveloppe allouée à l'AFD qui finance des projets outre-mer uniquement en ce qui concerne les AE (- 9,9 M€).

Par ailleurs, trois autres actions pour une valeur de 2,7 M€ ont dû être financées par le programme alors qu'elles n'étaient pas prévues (mission d'observateurs de l'ONU en Nouvelle-Calédonie dans le cadre du référendum, cofinancement de transport des manuels scolaires outre-mer

et versement exceptionnel d'une subvention à l'institut de formation aux carrières administratives, sanitaires et sociales).

C'est surtout le programme 138 – *Emploi outre-mer* qui a absorbé la majeure partie des annulations décidées avec une diminution de 124,7 M€ d'AE (- 9,6 %) et de 127,6 M€ de CP (- 10,2 %). Mais, cette mesure a eu un impact très restreint au vu des prévisions à la baisse de la sécurité sociale (- 11 % en AE/CP). Ainsi, les dépenses relatives aux exonérations de charges sociales ont supporté 95 % des annulations de CP. Enfin, le programme a financé en gestion une mesure nouvelle en 2016 à hauteur de 2,5 M€ en AE dans le cadre d'un appel à projets « économie sociale et solidaire » lancé à titre expérimental.

### **1.3.2 Une consommation de crédits qui continue de diminuer en 2016**

Les crédits consommés de la mission *Outre-mer* ont baissé de - 3,6 % en AE et - 4,6 % en CP pour 2016 comparés à 2015. Mais cette réduction, plus marquée en 2016 que l'année précédente, synthétise des mouvements en réalité opposés entre les deux programmes.

La consommation de crédits du programme 138 – *Emploi outre-mer* a diminué de - 7,8 % en AE et - 9,1 % en CP par rapport à 2015. Les prévisions de l'ACOSS avaient conduit à verser 1 090,6 M€ de CP en 2015, ce montant a été réduit à 982,75 M€ (- 9,9 %). La diminution de consommation de crédits en 2016 a également porté sur l'action n° 2 « *Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle* » à hauteur de - 0,5 % en AE et - 5 % en CP.

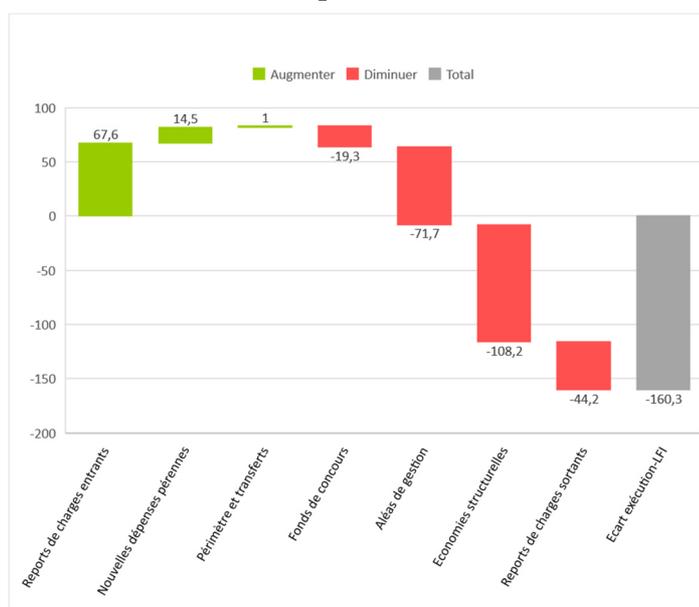
Le programme 123 – *Conditions de vie outre-mer* a connu une hausse de consommation de crédits de 5,5 % en AE et CP. Elle a été permise par des mesures de régulation moins fortes que l'année passée.

Ainsi, les crédits utilisés pour l'aide au logement (action n° 1) ont augmenté de 6,4 % en AE et 9,2 % en CP. De la même manière, l'action n° 6 « *Collectivités territoriales* » a bénéficié d'une consommation de crédits plus importante de 1,6 % en AE et 9,4 % en CP en comparaison de l'année 2015. Cette augmentation correspond pour partie à un transfert de la dotation globale de construction et d'équipement des collèges de Nouvelle-Calédonie à hauteur de 12,2 M€. Les crédits consommés pour le fonds exceptionnel d'investissement (FEI – action n° 8) ont également progressé de 35,2 % en AE et 22,8 % en CP par rapport à 2015.

À l'inverse de la tendance globale, les dispositifs de continuité territoriale (action n° 3) ont subi une baisse de consommation de crédits de - 14,3 % en AE et - 6,2 % en CP en comparaison de 2015, les bénéfices de la réforme continuant de produire des effets.

Enfin, la consommation d'AE pour l'action n° 2 « Aménagement du territoire » a augmenté de 16,6 % par rapport à 2015 mais celle de CP a diminué de - 5,6 %. En effet, la passation de contrats de développement et contrats de projets notamment avec la Nouvelle-Calédonie en 2016 explique cette hausse en AE.

**Tableau n° 4 : Les facteurs explicatifs de l'exécution en M€**



Source : DGOM

## 1.4 La soutenabilité à court et moyen terme

### 1.4.1 Les restes à payer de la mission fin 2016

Les restes à payer<sup>16</sup> de la mission *Outre-mer* s'élèvent à 1 582 M€ au 31 décembre 2016 contre 1 589 M€ au 31 décembre 2015, soit une diminution de - 0,5 %. Ils sont composés principalement de dettes du programme 123 avec 1 523 M€ (contre 1 539 M€ en 2015). Celles du programme 138 se chiffrent à 59 M€ (contre 50 M€ en 2015) et portent principalement sur l'action n° 2 « *Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle* ».

**Tableau n° 5 : Évolution des restes à payer de la mission**

En M€	Restes à payer au 31/12/2014	Restes à payer au 31/12/2015	Restes à payer au 31/12/2016	Évolution 2016/2015
Programme - 138 <i>Emploi outre-mer</i>	63,0	50,0	59,2	14,5%
Programme - 123 <i>Conditions de vie outre-mer</i>	1 579,3	1 539,4	1 522,7	-1,1%
<b>Total mission outre-mer</b>	<b>1 642,2</b>	<b>1 589,4</b>	<b>1 581,8</b>	<b>-0,5%</b>

Source : DGOM

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

En ce qui concerne le programme 123, le montant des restes à payer au titre de la LBU est évalué fin 2016 à 805 M€, soit une diminution de - 2 % par rapport à celui enregistré en 2015 (823 M€). Le montant, qui représente plus de trois annuités d'AE 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.

Pour la mise en œuvre de l'action n° 2 « *Aménagement du territoire* », le montant des restes à payer est estimé en fin d'exercice 2016 à 285 M€ soit une augmentation de 12 % par rapport à 2015 (254 M€).

Pour les autres dispositifs de programme 123, les restes à payer au 31 décembre 2016 sont répartis comme suit :

<sup>16</sup> 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.  $RESTES \ A \ PAYER = \sum(AE \ engagées \ jusqu'au \ 31/12/N) - \sum(CP \ consommés \ jusqu'au \ 31/12/N)$ .

- action n° 3 « Continuité territoriale » : 5 M€ ;
- action n° 4 « Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports » : 3 M€ ;
- action n° 6 « Collectivités territoriales » : 180 M€ (+ 1 % par rapport à 2015);
- action n° 7 « Insertion économique et coopération régionale » : 1 M€ ;
- action n° 8 « Fonds exceptionnel d'investissement » : 111 M€ (+ 10 % par rapport à 2015 dus à un report de projet de construction d'école à la Réunion) ;
- action n° 9 « Appui à l'accès aux financements bancaires » : 133 M€ (- 4 % par rapport à 2015).

En ce qui concerne le programme 138, le montant des restes à payer s'élève au 31 décembre 2016 à 59 M€, en augmentation comparé à 2015. Il comprend principalement les opérations d'infrastructures engagées dans le cadre de la montée en puissance du SMA (à hauteur de 50 M€) mais aussi le décalage d'entrée en formation des stagiaires au titre du passeport *mobilité-formation professionnelle* dont l'accentuation en 2016 explique la hausse constatée par rapport à 2015.

**Tableau n° 6 : Répartition des restes à payer par territoire**

En M€	Restes à payer au 31/12/2016
Guadeloupe	200,4
Saint Martin	0,6
Martinique	159,5
Guyane	202,9
Réunion	327,0
Saint Pierre et Miquelon	3,7
Mayotte	160,1
Wallis et Futuna	4,0
Polynésie française	176,5
Nouvelle-Calédonie	65,4
BOP central Emploi	281,2
BOP central pilotage	0,3
<b>Total mission outre-mer</b>	<b>1 581,8</b>

Source : DGOM

**La fiabilité de la comptabilité des AE reste un enjeu important.**  
C'est leur suivi dans le temps qui pose des difficultés car les crédits sont

délégués localement à des entités ne disposant pas de *CHORUS*<sup>17</sup>. Or, si l'objectif du logiciel *PRESAGE*<sup>18</sup> était d'obtenir une vision partagée du suivi financier des projets, d'une part ce système d'information est utilisé uniquement pour les CPER et d'autre part il reste mal maîtrisé par les acteurs. L'échelon central du ministère continue cependant de dialoguer avec les parties prenantes pour identifier les AE non consommées afférentes à des opérations achevées. À ce titre, des contrôles de cohérence sont réalisés par le croisement des suivis budgétaire et comptable demandés aux RBOP et des données *CHORUS*. Ainsi, en 2016, 32,3 M€ d'AE ont été dégagés sur le programme 123 – *Conditions de vie outre-mer* et 6,8 M€ d'AE sur le programme 138 – *Emploi outre-mer*.

#### 1.4.2 La gestion des AENE

Les AE affectées non engagées (AENE) pour l'ensemble de la mission représentent 8 M€ en 2016, soit une diminution de 49 % par rapport à 2015 (15,8 M€). Pour le programme 138, le volume d'AENE est passé de 13,8 M€ à 6,6 M€ soit une baisse de 52 %. S'agissant du programme 123, il est passé de 1,8 M€ à 1,4 M€, soit une réduction de 21 %.

Cette baisse s'explique au regard d'un côté de la fin du plan « SMA 6 000 » qui voit la clôture des opérations d'investissement lourd accompagnant le projet et de l'autre de la sensibilisation auprès des services de l'ensemble des programmes afin qu'ils procèdent régulièrement à l'apurement des reliquats sur tranches fonctionnelles.

---

<sup>17</sup> Certains services ne disposent pas de *CHORUS FORMULAIRE* et alimentent l'application via l'interface *NEMO* qui est déversée ensuite dans *CHORUS*. *NEMO* et *CHORUS FORMULAIRE* n'ayant pas la même architecture, cela participe aux erreurs d'imputation.

<sup>18</sup> Dans son enquête demandée par la commission des finances du Sénat sur les contrats de projets État-régions publiée en juillet 2014, la Cour avait relevé que : « le système d'information Présage, censé constituer la clef de voûte de la gouvernance et l'outil de suivi partagé de l'exécution des contrats, s'est révélé très insuffisant pour des raisons qui tiennent à la fois de sa conception et de son manque d'appropriation par les acteurs, en particulier régionaux. »

**Tableau n° 7 : Évolution des AENE**

En M€	2013	2014	2015	2016	Var. 2016/2015
P123 - Conditions de vie outre-mer	1,81	1,29	1,77	1,4	-20,9%
P138 - Emploi outre-mer	5,37	9,83	13,8	6,6	-52,2%
<b>Total mission outre-mer</b>	<b>7,18</b>	<b>11,12</b>	<b>15,57</b>	<b>8</b>	<b>-48,6%</b>

Source : DGOM

## 2 LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DÉPENSE

### 2.1 Les emplois et les dépenses de personnel

#### 2.1.1 La maîtrise du schéma d'emploi du SMA

Le plafond d'emplois autorisé (PEA) du SMA était fixé à 5 309 ETPT pour la gestion 2016, un nombre équivalent à 2015. Il se répartit en 1 105 ETPT de cadres civils et militaires et 4 204 ETPT de volontaires.

En exécution pour l'année 2016, les effectifs restent en deçà du plafond avec 5301 ETPT. L'écart de huit ETPT porte sur les catégories d'emplois de cadres et en particulier les formateurs professionnels. Leur recrutement s'est avéré difficile et a nécessité une dynamisation de la campagne de communication en lien avec pôle emploi.

Le PEA des volontaires a, quant à lui, été atteint et l'objectif en emplois réalisé. En 2016, le nombre de bénéficiaires a augmenté de 196 ETPT (soit 5 847 personnels) en comparaison avec l'année passée. Ce résultat est cohérent avec la trajectoire fixée : 6 000 bénéficiaires pour 2017.

**Tableau n° 8 : Évolution des effectifs**

En ETPT	2013	2014	2015	2016	PLF 2017
<b>Effectif total du SMA</b>	<b>5 086</b>	<b>5 296</b>	<b>5 296</b>	<b>5 301</b>	<b>5505</b>
dont volontaires	4 007	4 205	4 204	4 206	4400
dont personnel civil et militaire	1 079	1 091	1 092	1 095	1105

Source : DGOM

#### 2.1.2 La masse salariale du SMA

Les dépenses de personnel représentent un total de 143,45 M€ en 2016, soit 7,6 % des CP consommés par la mission.

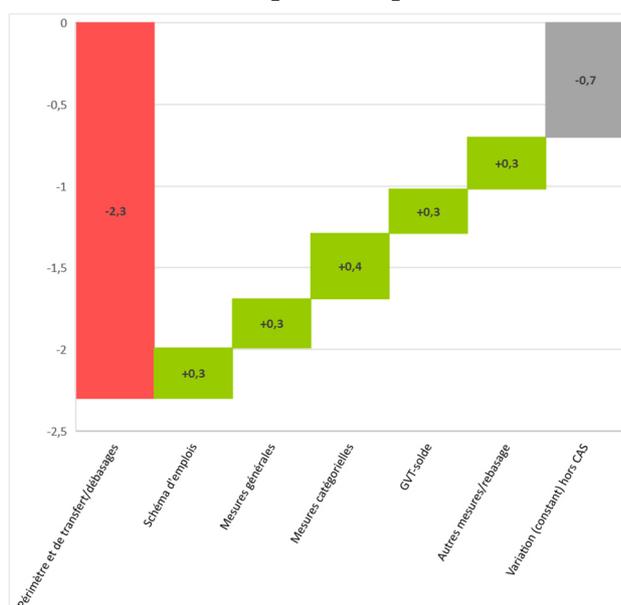
La masse salariale (hors CAS) s'élève à 98,62 M€ en 2016 soit un accroissement de 1,6 % par rapport à 2015, toutes choses étant égales par ailleurs<sup>19</sup>. La DGOM explique l'augmentation par la hausse de l'indemnité

<sup>19</sup> En 2015, le coût des personnels était de 99,36 M€, dont une partie correspondait à un surcoût ponctuel dû à l'indemnité d'installation outre-mer. Par conséquent, le socle d'exécution 2015 retraité s'élevait à 97,02 M€ (débasage de 2,34 M€).

pour temps d'activité et d'obligations professionnelles relevant de mesures catégorielles et les surcoûts liés aux indemnités d'installation et d'éloignement outre-mer dont le montant dépend du volume de mutation.

Contrairement à l'année 2015, la gestion du titre 2 du SMA n'a pas dépassé l'enveloppe allouée par la LFI 2016. Néanmoins, il a été nécessaire de lever une partie de la réserve à hauteur de 0,3 M€. S'agissant du CAS, l'excédent de ressources disponibles a entraîné un « surgel » de 0,1 M€.

**Tableau n° 9 : Variation des dépenses de personnel du SMA en M€**



Source : DGOM

### 2.1.3 L'opérateur LADOM

En PLF 2016, le schéma d'emplois de LADOM prévoit une diminution de 2 ETPT par rapport à 2015, soit un effectif plafonné à 127 ETPT.

Fin 2016, les effectifs comptabilisés au sein de l'opérateur atteignaient 125,4 ETPT auxquels s'ajoutaient 12,1 ETPT hors plafond correspondant à des contrats aidés.

En comparaison de l'année 2015, on constate une augmentation de 3,4 ETPT qui coïncident à quatre recrutements : un responsable de la communication et des partenariats, un responsable informatique, une

secrétaire générale et un agent comptable (dans le cadre de la réforme statutaire de l'agence).

## 2.2 Les dépenses de fonctionnement de l'État

Le montant des dépenses de fonctionnement pour l'ensemble de la mission s'élève à 62,2 M€ en AE et 61,8 M€ en CP, soit 3,2 % des AE et 3,3 % des CP consommés par la mission en 2016. Il concerne principalement l'action n° 2 « Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle » du programme 138. Il s'agit très majoritairement de dépenses du SMA relatives à l'hébergement, l'entretien, la location, la restauration, les transports, la consommation d'énergie et de fluide, le soutien courant, les achats de matériel, les changements de résidence, mais également la subvention pour charge de service public (SCSP) versée à LADOM. Le financement du SMA est en partie pris en charge par le fonds social européen (FSE) à hauteur de 14,4 M€ en AE/CP et par les collectivités outre-mer à un niveau de 2,6 M€ en AE/CP.

Ce montant est en diminution de - 4,3 % en AE et de - 11,6 % en CP par rapport à l'exercice 2015. Cet écart correspond essentiellement à la baisse de la subvention de LADOM<sup>20</sup> (- 5,3 M€) et des postes d'alimentation et de changements de résidence (- 1,8 M€).

Par ailleurs, l'objectif du PAP 2016 concernant les dépenses relatives à l'action n° 3 « *Pilotage des politiques outre-mer* » indiquait que le ministère des Outre-mer contribuerait à l'effort de productivité de ses crédits de fonctionnement à hauteur de 10 % par rapport à 2015 (cf. p.47 PAP 2106). En réalité, la consommation de CP n'a diminué que de - 4 % et celle d'AE de - 1 %. En effet, suite au changement de ministre le 31 août 2016 qui a induit un besoin de financement de voyages officiels, la ligne de crédits a dû être abondée en cours de gestion (une augmentation de 12,4 % en AE et 1 % en CP par rapport à la LFI 2016). En outre, les restes à charge en fin de gestion 2016 s'élèvent à 247 282 € contre 3 114 € en 2015 et les restes à payer se chiffrent à 286 865 € contre 9 253 € en 2015.

S'agissant du programme 123 – *Conditions de vie outre-mer*, il ressort que, pour le titre 3, les états de référence de comptabilité budgétaire issus de *CHORUS* et les données de pilotage restituées par le responsable des programmes diffèrent sensiblement pour les montants d'AE et de CP, ce que le ministère explique par des erreurs d'imputation. Ainsi, en 2016,

---

<sup>20</sup> La subvention exceptionnelle d'équilibre est passée de 4 M€ en 2016 contre 9 M€ en 2015.

le montant du titre 3 du programme s'élève à 11,9 M€ en AE et à 11,8 M€<sup>21</sup> en CP dans *CHORUS* et à 1,6 M€ en AE et CP pour la DGOM<sup>22</sup>.

**Tableau n° 10 : Évolution des dépenses de fonctionnement de la mission *Outre-mer***

	En M€	Exécution 2014	Exécution 2015	LFI 2016 et FDC	Exécution 2016	Var. 2016/2015	Var. LFI/Exéc
Programme 138 - <i>Emploi outre-mer</i>	AE	58,86	64,28	61,73	60,57	-6%	-2%
	CP	55,10	69,30	61,73	60,23	-13%	-2%
Programme 123 - <i>Conditions de vie outre-mer</i>	AE	11,47	0,65	1,52	1,59	146%	5%
	CP	12,43	0,63	1,52	1,60	154%	5%
<b>Total mission outre-mer</b>	<b>AE</b>	<b>70,34</b>	<b>64,93</b>	<b>63,25</b>	<b>62,16</b>	<b>-4,3%</b>	<b>-1,7%</b>
	<b>CP</b>	<b>67,53</b>	<b>69,93</b>	<b>63,25</b>	<b>61,83</b>	<b>-11,6%</b>	<b>-2,2%</b>

Source : DGOM

## 2.3 Les dépenses d'intervention

### 2.3.1 Une part importante des crédits de la mission

La mission *Outre-mer* est principalement constituée de crédits d'intervention qui représentent 1,71 Md€ en AE et 1,67 Md€ en CP soit 87 % des AE exécutées et 87,9 % des CP exécutés de la mission<sup>23</sup>.

Le périmètre des interventions a légèrement évolué en 2016 comparé à 2015. Concernant le programme 138 – *Emploi outre-mer*, le nombre de dispositifs est passé de 11 à 12 en 2016 avec une nouvelle intervention dans le domaine de l'économie sociale et solidaire rattachée à l'action n° 1 « *Soutien aux entreprises* ».

S'agissant du programme 123 – *Conditions de vie outre-mer*, il intègre dorénavant deux nouveaux dispositifs d'intervention : la participation au régime de solidarité de la Polynésie française et la dotation globale de construction et d'équipement des établissements scolaires à Mayotte. Au total, en 2016, on dénombre 20 dispositifs au sein du programme.

<sup>21</sup> Il s'agit par exemple de dépenses dans *CHORUS* intitulées « desserte maritime » pour un montant de 6,4 M€ en AE ou « contrat WF » à hauteur de 1,8 M€ en AE.

<sup>22</sup> Pour le programme 138, des écarts sur le titre 3 existent également entre les états de référence émanant de *CHORUS* et les données de la DGOM, mais ils sont moins importants, de l'ordre de 5 % (différence de 2,9 M€ en AE et 2,3 M€ de CP).

<sup>23</sup> De la même manière, pour les deux programmes, des écarts sur le titre 6 apparaissent entre les données *CHORUS* et celles du ministère et compensent les différences observées sur le titre 3.

**Tableau n° 11 : Évolution des crédits de titre 6 de la mission**

	En M€	Exécution 2014	Exécution 2015	LFI 2016	Exéc. 2016	Var 2016/2015	Var LFI/Exéc.
Programme 123 - Conditions de vie outre-mer	AE	711,6	648,5	716,2	683,4	5,4%	-4,6%
	CP	666,8	618,8	699,6	651,7	5,3%	-6,9%
Programme 138 - Emploi outre-mer	AE	1 161,7	1 136,6	1 154,9	1 030,5	-9,3%	-10,8%
	CP	1 153,5	1 134,3	1 149,7	1 021,3	-10,0%	-11,2%
Total mission outre-mer	AE	1 873,3	1 785,1	1 871,1	1 713,9	-4,0%	-8,4%
	CP	1 820,3	1 753,1	1 849,3	1 673,0	-4,6%	-9,5%

Source : DGOM

Les crédits d'intervention enregistrent une baisse de consommation de crédits de - 4 % en AE et - 4,6 % en CP en 2016 par rapport à 2015<sup>24</sup>. Cette diminution affecte exclusivement le programme 138 – *Emploi outre-mer* (- 9,3 % en AE et -10 % en CP) puisque la consommation de crédits du programme 123 – *Conditions de vie outre-mer* augmente de 5,4 % en AE et 5,3 % en CP. Cette évolution à la baisse s'explique par les réformes entreprises dans le domaine des exonérations de charges sociales.

## 2.3.2 Évolution des dépenses par nature

### 2.3.2.1 Évolution des dépenses de « guichet »

Les dépenses dites de « guichet » représentent 53 % du total des CP consommés pour la mission *Outre-mer* en 2016 et présentent une forte rigidité. En effet, elles correspondent à des droits ouverts à des demandeurs remplissant des conditions fixées dont l'opérateur et les services de l'État ne disposent pas de moyens de les refuser.

**Tableau n° 12 : Évolution des dépenses de « guichet » de la mission**

En M€	Type de dépenses	Exécution 2014	Exécution 2015	LFI 2016	Exécution 2016	Var. 2016/2015	Var. Exé./LFI
Programme 123 - Conditions de vie outre-mer	Fonds de continuité territoriale	AE 55,85	35,82	33,00	29,61	-17,3%	-10%
		CP 59,53	32,50	33,00	29,65	-8,8%	-10%
Programme 138 - Emploi outre-mer	Compensation des exonérations	AE 1 124,75	1 090,64	1 101,56	982,75	-9,9%	-11%
		CP 1 124,75	1 090,64	1 101,56	982,75	-9,9%	-11%
Total mission outre-mer		AE 1 180,60	1 126,47	1 134,56	1 012,36	-10,1%	-11%
		CP 1 184,28	1 123,14	1 134,56	1 012,41	-9,9%	-11%

Source : DGOM

Les dépenses d'exonération de charges sociales ont baissé de 10 % en AE et CP en 2016 par rapport à 2015. Ce poste représentant 52 % des

<sup>24</sup> Pour la mission, les données de consommation 2016 de crédits du titre 6 provenant de *CHORUS* et de la DGOM sont différentes : 1 652,47 M€ en AE et 1 661,95 M€ en CP pour *CHORUS* et 1 713,94 M€ en AE et 1 673,00 M€ pour le Ministère. Cet écart s'expliquerait par de mauvaises imputations dans *CHORUS*.

dépenses en CP, il entraîne la diminution globale des dépenses de la mission.

### 2.3.2.2 Évolution des dépenses discrétionnaires et réglementées

Les dépenses discrétionnaires et réglementées représentent 35 % du total des CP exécutés en 2016 pour la mission *Outre-mer*.

Pour le programme 123 – *Conditions de vie outre-mer*, elles sont constituées principalement de la LBU dont les crédits consommés ont augmenté de 6,4 % en AE et 9,2 % en CP par rapport à 2015. Alors que leur consommation avait baissé entre l'exercice 2015 et 2014, cette augmentation est cohérente avec la priorité affichée à la politique d'aide au logement.

Mais c'est également le fonds exceptionnel d'investissement (FEI) et l'aide au financement bancaire à travers l'AFD qui ont bénéficié d'un fort accroissement de consommation de crédits. Le premier a atteint un montant de 39,6 M€ en AE et 29,3 M€ en CP (soit 35,2 % en AE et 22,8 % en CP en comparaison de l'exercice 2015). Le second dispositif a consommé 8,6 M€ supplémentaires de CP par rapport à 2015, soit une hausse de 81 %.

S'agissant des dotations réglementées, leur consommation a augmenté de 6 % en CP par rapport à 2015. Si les dotations de la Polynésie française ont baissé en 2016 (- 6,8 M€), celles attribuées aux collectivités territoriales se sont accrues (+ 19,4 M€).

En revanche, les dépenses concernant la politique contractuelle avec les territoires diminuent de 5,6 % en CP comparées à 2015.

Pour le programme 138 – *Emploi outre-mer*, les deux principales composantes correspondant à des dépenses discrétionnaires sont : le passeport *mobilité-formation professionnelle* qui représente 64 % en AE et 60 % en CP des dépenses discrétionnaires du programme (en diminution de - 0,2 % en AE et - 6 % en CP par rapport à 2015) et l'aide à l'insertion et l'emploi dans les COM (en augmentation de 2 % en AE et CP).

**Tableau n° 13 : Évolution des dépenses discrétionnaires et réglementées**

		En M€	Exécution 2014	Exécution 2015	LFI 2016	Exéc. 2016	Var. 2016/2015	Var. Exéc./LFI
Programme 123 - Conditions de vie outre-mer	Dépenses discrétionnaires	AE	464,0	425,0	486,5	462,7	8,9%	-4,9%
		CP	445,0	414,2	479,8	438,8	5,9%	-8,6%
	Dotations réglementées	AE	191,8	187,7	196,7	191,1	1,8%	-2,8%
		CP	162,3	172,1	186,8	183,2	6,5%	-1,9%
	Total Programme 123	AE	655,8	612,7	683,2	653,8	6,7%	-4,3%
		CP	607,3	586,3	666,6	622,0	6,1%	-6,7%
Programme 138 - Emploi outre-mer	Dépenses discrétionnaires	AE	37,0	46,0	53,4	47,8	3,9%	-10,5%
		CP	28,7	43,6	48,1	38,6	-11,6%	-19,8%
Total mission outre-mer		AE	692,7	658,7	736,6	701,6	6,5%	-4,7%
		CP	636,0	629,9	714,7	660,6	4,9%	-7,6%

Source : DGOM

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

### 2.3.3 Résultats des deux dernières réformes intervenues sur les dépenses de guichet

#### 2.3.3.1 La réforme des exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale

La loi de finances pour 2014 a amplifié le recentrage du dispositif d'exonération de charges sociales sur les plus bas salaires et pris en compte la création du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en envisageant deux cas de figure :

- les entreprises non éligibles au CICE continuent de bénéficier du régime antérieur d'allègement de cotisations outre-mer (cf. *infra*) ;
- 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.

Puis, avec la mise en place du pacte de responsabilité<sup>25</sup> en 2015 qui se superpose au dispositif spécifique outre-mer existant, la politique d'exonérations de charges sociales outre-mer a maintenu un système dual complexe.

<sup>25</sup> 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.

En effet, le dispositif d'allègement de charges, créé en 1994 et codifié aujourd'hui dans l'article L. 752-3-2 du code de la sécurité sociale, a été modifié à de nombreuses reprises entre 2007 et 2013 et continue d'évoluer. Ainsi, au 1<sup>er</sup> janvier 2016, de nouvelles inflexions sont entrées en vigueur. Au travers de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016, les exonérations de charge ont été recentrées prioritairement sur les bas salaires en abaissant les seuils tout en conservant les mêmes cibles, c'est-à-dire les très petites entreprises (moins de onze salariés) et les entreprises des secteurs suivants : la recherche et le développement, les technologies de l'information et de la communication, le tourisme y compris les activités s'y rapportant, l'environnement, l'agronomie, les énergies renouvelables.

**Tableau n° 14 : Évolution des dépenses d'exonération des charges sociales sur la période 2014-2016**

En M€		Exécution 2014	Exécution 2015	LFI 2016	Exécution 2016	Var 2016/2015	Var Exéc./LFI
<b>Compensation</b>	AE	1 124,75	1 090,64	1 101,56	982,75	-9,9%	-10,8%
<b>des exonérations</b>	CP	1 124,75	1 090,64	1 101,56	982,75	-9,9%	-10,8%

Source : DGOM

Entre 2015 et 2016, les dépenses d'exonération de charges sociales ont décliné de -107,9 M€, soit 28 % des crédits consommés en 2016. Cette différence est plus importante que celle constatée entre 2015 et 2014 qui était de 34,1 M€.

Par ailleurs, l'écart entre la prévision 2016 et celle 2015 s'élève à 28,2 M€. Ainsi, l'économie réalisée en 2016 peut être évaluée à 136,1 M€.

En somme, l'évolution à la baisse des dépenses d'exonérations de charges sociales du programme montre que les réformes exposées précédemment ont produit un effet.

Néanmoins, au sein de cette économie, il est difficile de différencier la part qui est attribuable à un report des dépenses d'exonération de charges sociales sur le CICE de celle qui est due à la réforme du dispositif de 2016 ou de celle qui serait éventuellement liée à la conjoncture économique.

### 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<sup>26</sup> visait à réduire le dynamisme de la

<sup>26</sup> Le fondement juridique est le décret n° 2015-166 du 13 février 2015 modifiant le code des transports.

consommation de ces aides en instaurant un droit triennal à la place d'un droit annuel et en révisant les plafonds.

Parallèlement à cette réforme, le conseil régional de la Réunion a développé son propre dispositif initié en 2010, notamment en l'élargissant au sens métropole - la Réunion en août 2016 (seul le sens la Réunion - métropole existait auparavant). Plus favorable que l'aide de l'État (l'aide régionale est attribuée une fois par an sous conditions de ressources) et non cumulable avec celle-ci, il a capté les Réunionnais qui étaient les principaux bénéficiaires de l'aide de l'État.

Ces changements avaient entraîné une réduction de 80 % du nombre de bénéficiaires et du coût du dispositif entre 2014 et 2015. Cette tendance se confirme en 2016 puisque les dépenses du dispositif ont atteint 29,6 M€ en AE/CP soit une diminution de 17,3 % par rapport à l'enveloppe consommée en 2015. Le nombre de bénéficiaires (hors volet transport dans le cadre de la formation professionnelle) s'élève à 19 516 en 2016 soit - 5,2 % par rapport à 2015.

Par ailleurs, le dispositif de continuité funéraire prévue en LFI 2016 à hauteur de 0,8 M€ n'a pas été mis en œuvre.

**En définitive, la Cour relève l'impact des deux réformes, l'une portant sur le dispositif des exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale, l'autre relative à l'aide à la continuité territoriale. En 2016, elles ont permis de réaliser des économies pour la mission outre-mer, au-delà de 100 M€ qui ont conduit à une baisse générale de la consommation de crédits par rapport à 2015.**

## 2.4 Les dépenses d'investissement

Les dépenses d'investissement de l'exercice sont portées uniquement par le SMA soutenu par le programme 138 – *Emploi outre-mer*. Elles représentent 1,3 % en AE et 1,2 % en CP consommés en 2016 par la mission.

### 2.4.1 La poursuite des opérations d'infrastructure en faveur du SMA

En LFI 2016, 18 M€ en AE et 23,6 M€ en CP étaient inscrits pour les dépenses d'investissement sur le programme 138 – *Emploi outre-mer*.

Une fois intégrés les reports de crédits d'AE affectées non engagées de 2015 (13,8 M€) et de fonds de concours (1,5 M€)<sup>27</sup> en AE/CP ainsi que des abondements de crédits par fonds de concours en 2016 (1,2 M€), la dotation initiale en matière d'investissement a atteint un montant global de 33,5 M€ en AE et 25 M€ en CP.

Pour 2016, les dépenses d'infrastructure se sont élevées à 22,5 M€ en AE et 20,5 M€ en CP. Il s'agit d'opérations de construction ou de réhabilitation de bâtiments accompagnant le projet d'augmentation des capacités du SMA à 6 000 bénéficiaires.

À ces dépenses d'infrastructures s'ajoutent les dépenses d'équipement à hauteur de 2,6 M€ en AE et 2,2 M€ en CP qui financent notamment le déploiement du logiciel de suivi des volontaires SMA, l'achat de véhicules, d'engins de travaux ou, par exemple, de machines-outils.

En comparaison avec l'exercice 2015, les crédits d'investissement consommés ont augmenté de 12,9 % en AE et baissé de - 11,1 % en CP. Ainsi, les restes à payer au 31 décembre 2016 s'élèvent à 23,1 M€ (19,6 M€ en 2015) et le montant des charges à payer pour les opérations d'investissement du SMA est de 1,49 M€.

**Tableau n° 15 : Évolution des dépenses d'investissement de la mission *Outre-mer***

En M€		Exécution 2014	Exécution 2015	LFI 2016 et FDC	Exécution 2016	Exé. LFI/2016	Exé. 2016/2025
Dépenses pour immo. corporelles	AE	24,39	21,79	33,50	22,52	-32,8%	3,4%
	CP	21,33	24,71	25,00	20,47	-18,1%	-17,2%
Dépenses pour immo. incorporelles	AE	0,89	0,44	1,94	2,57	32,4%	489,4%
	CP	1,56	0,79	1,94	2,19	12,7%	178,8%
<b>Total mission outre-mer</b>	<b>AE</b>	<b>25,27</b>	<b>22,22</b>	<b>35,44</b>	<b>25,09</b>	<b>-29,2%</b>	<b>12,9%</b>
	<b>CP</b>	<b>22,89</b>	<b>25,50</b>	<b>26,94</b>	<b>22,66</b>	<b>-15,9%</b>	<b>-11,1%</b>

Source : DGOM

<sup>27</sup> Le SMA a bien bénéficié en 2016 du fonds européen de développement régional (FEDER) à hauteur de 1 168 043,99 € pour ses investissements. Par ailleurs, un report de ce fonds de concours de 2015 vers 2016 à hauteur de 807 373 € était également venu abonder le BOP en début de gestion 2016.

### 2.4.2 Les écarts entre l'exécution et la prévision

Sur l'ensemble des opérations d'investissement programmées en 2016, aucune opération n'a été annulée, reportée ou remplacée tandis que 31 projets ont été achevés.

La prévision de consommation 2016 des crédits d'investissement était initialement de 33,46 M€ en AE et 25,04 M€ en CP. Cependant, les dépenses d'investissement ont fait l'objet d'une révision à la baisse de leur cible de 2 M€ en CP dans le cadre du schéma de fin de gestion. Ainsi, les taux de consommation constatés se montent à 94 % en AE et 98 % si on les compare aux CP disponibles.

L'écart de 6 % en AE s'explique par l'absence de rattachement d'une partie des fonds de concours et d'attributions de produit attendu fin 2016.

**Tableau n° 16 : Évolution des écarts entre exécution et prévision**

En M€	2014		2015		2016	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Prévisions	35,67	23,91	36,83	25,27	33,46	25,04
Réduction cible fin de gestion						-2,00
Exécution	25,27	22,89	22,22	25,50	25,09	22,66
Ecart	10,40	1,03	14,61	-0,23	8,37	2,39
% consommation	71%	96%	60%	101%	75%	90%
Report AENE	9,83	0,00	13,81	0,00	6,39	0,00
<b>Exécution consolidée</b>	<b>35,10</b>	<b>22,89</b>	<b>36,03</b>	<b>25,50</b>	<b>31,48</b>	<b>22,66</b>
<b>% (consommation avec reports)</b>	<b>98%</b>	<b>96%</b>	<b>98%</b>	<b>101%</b>	<b>94,1%</b>	<b>98,3%</b>

Source : DGOM

Le montant des AENE s'élève à 6,4 M€ en 2016 et enregistre une baisse de 46 % en comparaison avec 2015. Elles sont destinées principalement à deux projets en Guyane : la construction d'un bâtiment de restauration à Cayenne pour la somme de 4,2 M€ et dont 3,5 M€ sont réservés à une partie des travaux prévue d'être engagée en août 2017 et la réfection de logements à Saint-Laurent-du Maroni où, sur les 1,9 M€ prévus pour l'opération, 1,6 M€ seront engagés en fonction de trois tranches.

## 2.5 Le financement des opérateurs

L'agence de l'Outre-mer pour la mobilité (LADOM) est le seul opérateur de la mission *Outre-mer*. Elle assure une première mission

consistant à favoriser l'insertion professionnelle des jeunes ultramarins et une seconde mission de gestion des dispositifs d'aides à la continuité territoriale (relevant du programme 123 – *Conditions de vie outre-mer*). En 2016, l'agence a consacré 24,6 M€ d'AE et 24,8 M€ de CP aux mesures de continuité territoriale et 41,9 M€ en AE et 34,4 M€ en CP au profit de la formation professionnelle (hors transport).

Par décret n° 2015-1925 du 30 décembre 2015 portant statut de l'établissement public administratif dénommé LADOM, l'opérateur est passé d'un statut de société anonyme de droit privé à celui d'établissement public à caractère administratif. Cette transformation avait pour objectif de renforcer les modalités d'exercice de la tutelle sur l'agence. Dans ce cadre, l'année 2016 a été marquée par :

- le recrutement d'un secrétaire général et d'un agent comptable ;
- la publication de l'arrêté du 6 avril 2016 fixant les modalités spéciales d'exercice du contrôle économique et financier de l'État sur LADOM ;
- l'acquisition d'un système d'information adapté à la comptabilité d'un établissement public conformément au décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique ;
- la mise au point d'un contrat d'objectifs et de performance (COP) 2016-2018 le 10 octobre 2016.

Ainsi, le COP 2016-2018 fixe quatre objectifs principaux. Le premier consiste à assurer une mobilisation optimale des dispositifs mis en œuvre par l'agence pour contribuer efficacement à l'insertion professionnelle des résidents des territoires ultramarins. Le deuxième vise à garantir une démarche de service professionnalisée pour accompagner les publics éligibles à ses dispositifs. Le troisième aspire à améliorer les processus de suivi, de pilotage et d'évaluation de l'agence pour renforcer sa performance opérationnelle. Enfin, le quatrième concerne la sécurisation et la fluidification des relations partenariales de l'agence, notamment avec les collectivités ultramarines.

Si l'année 2016 a été consacrée à la préparation au passage à la comptabilité publique (l'agence est restée en comptabilité privée pour

l'exercice 2016), c'est l'année 2017 qui devrait voir la mise en place de jalons importants pour le nouvel établissement public avec :

- le passage en comptabilité publique au 1<sup>er</sup> janvier 2017 avec la création d'une agence comptable ;
- la mise en œuvre du COP 2016-2018, le contrôle et le dialogue de gestion associée ainsi que la nouvelle convention triennale de gestion avec le ministère des Outre-mer conclue le 4 janvier 2017 ;
- la mise en œuvre de l'adaptation de l'organisation territoriale de LADOM dans l'hexagone ;
- la poursuite de la trajectoire de redressement de sa situation financière, avec la cession de l'immeuble dont l'agence est propriétaire à Paris qui n'a pas eu lieu en 2016 ;
- le renouvellement du marché public de transport aérien qui se terminera en novembre 2017.

### 2.5.1 La subvention pour charge de service public

Au cours de l'exercice 2016, le ministère des Outre-mer a mis à disposition de LADOM 66,44 M€ d'AE et 58,97 M€ de CP pour les deux programmes soit une baisse respectivement de 11,7 % en AE et de 10,1 % en CP par rapport à 2015.

L'ensemble de ces crédits se décompose en crédits de fonctionnement à hauteur de 11,37 M€ en AE/CP et en crédits d'intervention pour un montant de 55,06 M€ en AE et 47,6 M€ en CP, soit une baisse de 2,6 % par rapport à 2015.

La subvention exceptionnelle de 4 M€ avait pour objectif d'apurer une partie de la dette aux transporteurs.

**Tableau n° 17 : Crédits de financement en CP de LADOM**

En M€	Exécution 2015	LF 2016	Exécution 2016	Évolution 2016/2015
Subvention pour charges de service public (titre 3)	7,72	7,60	7,37	-4,5%
Subvention d'équilibre exceptionnelle (titre 3)	9,00	0,00	4,00	
Transferts (titre 6)	48,88	59,43	47,60	-2,6%
<b>Total dotations du budget de l'État</b>	<b>65,60</b>	<b>67,03</b>	<b>58,97</b>	<b>-10,1%</b>

Source : DGOM

### 2.5.1.1 La mise en réserve

Conformément à la circulaire du 20 août 2015 relative à la gestion budgétaire et comptable publique des opérateurs de l'État pour 2016, et sur la base du budget prévisionnel *n-1* de l'opérateur, la subvention pour charges de service public s'est vu appliquer en 2016 un taux de mise en réserve pondéré de la manière suivante :

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

Ainsi, la mise en réserve a été de 231 214 € sur la subvention pour charges de service public au titre de 2016.

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

### 2.5.1.2 Des dettes qui ont été réduites

Le niveau des dettes de LADOM se chiffre à 28,2 M€ fin 2016.

Un des principaux enjeux de l'année 2016 a été d'apurer les dettes de l'agence et spécifiquement celles vis-à-vis des transporteurs aériens qui représentaient les montants les plus importants. Dans ce contexte, ces dernières ont été réduites à 7,3 M€ à la fin de l'année 2016. En effet, LADOM est parvenue à effectuer un remboursement de 12,8 M€ en 2016, le reliquat devant être versé d'ici le 31 mars 2017. Cependant, au cours de l'exercice 2016, l'opérateur a dû demander une avance de 10 M€ auprès de l'agence France trésor afin de financer un besoin de trésorerie qui sera remboursé selon un échéancier étalé de juin à octobre 2017.

**Tableau n° 18 : Montant des dettes de LADOM**

<b>DETTES DIVERSES en M€</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
Dettes fournisseurs et comptes rattachés	24,67	26,87	27,37	14,06
<i>dont dettes vis-à-vis des transporteurs aériens</i>	<i>21,45</i>	<i>23,46</i>	<i>20,12</i>	<i>7,35</i>
<i>dont dettes vis-à-vis des organismes de formation</i>	<i>2,71</i>	<i>2,73</i>	<i>6,23</i>	<i>1,47</i>
<i>dont dettes vis-à-vis des fournisseurs de frais généraux</i>	<i>0,22</i>	<i>0,28</i>	<i>0,59</i>	<i>0,18</i>
<i>dont factures non parvenue</i>			<i>0,43</i>	<i>5,07</i>
Dettes fiscales et sociales	2,25	2,37	2,54	2,52
Autres dettes	20,66	24,14	14,34	11,63
<b>TOTAL DETTES DIVERSES</b>	<b>47,58</b>	<b>53,39</b>	<b>44,25</b>	<b>28,21</b>

Source : LADOM

Les « Dettes fiscales et sociales » correspondent aux sommes dues au titre des taxes sur salaires, URSAFF, impôts et autres taxes. Les « Autres dettes » devraient faire l'objet d'un retrait d'engagements juridiques pour diverses raisons comme l'abandon des stagiaires ou les formations non mises en œuvre. Ces engagements juridiques ne consommeront donc aucun CP *in fine*. Une campagne d'apurement devrait être réalisée en 2017 pour fiabiliser la dette.

Depuis 2015, la vente de l'immeuble rue Brissac (ancien siège de LADOM) en liaison avec la direction de l'immobilier de l'État a été envisagée pour continuer d'apurer la dette de l'opérateur. Cependant, l'opération n'a toujours pas été effectuée.

### 2.5.2 Les effectifs de LADOM

Depuis 2013, le plafond d'emplois de l'opérateur a diminué (- 5,2 %). En 2016, il est stabilisé à 127 ETPT pour une exécution de 125,4 ETPT, soit 3,4 ETP de plus par rapport à 2015. Ce plafond n'évolue pas en LFI 2017. La masse salariale s'élève à 8,45 M€ pour l'exercice 2016 (soit une hausse de 0,7 % par rapport à 2015).

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

En ETP	Exécution 2013	Exécution 2014	Exécution 2015	Exécution 2016	LFI 2017
Plafond d'emplois en LFI	134	131	129	127	127
Emplois exécutés	135	123	122	125,4	

Source : DGOM

## 2.6 Les dépenses fiscales

Le montant des dépenses fiscales rattachées aux actions de la mission est supérieur aux crédits budgétaires de la mission *Outre-mer*. Il est estimé en LFI 2016 à 3 971 M€, ce qui correspond à 27 % de l'ensemble des crédits budgétaires pour l'Outre-mer inscrits dans le document de politique transversale pour 2016.

### 2.6.1 Des dépenses fiscales rattachées à la mission, manquantes

Le nombre de dispositifs en 2016 est resté stable : le programme 123 – *Conditions de vie outre-mer* compte vingt dispositifs de dépenses fiscales tandis que le programme 138 – *Emploi outre-mer* en compte six. Au sein du programme 123, certaines aides fiscales en faveur des investissements ont été revues. Ainsi, pour trois catégories de dépenses fiscales, il a été procédé à :

- la suppression d'une dépense dans l'article 199 undecies A du code général des impôts (CGI)<sup>28</sup> ;
- l'aménagement de la dépense dans l'article 199 undecies C du CGI<sup>29</sup> ;
- l'aménagement et la création d'une dépense dans l'article 244 quater X du CGI<sup>30</sup>.

Par ailleurs, au moins deux dispositifs, la non-applicabilité de la TVA en Guyane et à Mayotte (article 294 du CGI) et le régime dérogatoire dont bénéficie le rhum dans les DOM (articles 362 et 403 du CGI, exemption de soulte du taux d'accise réduit de près de 50 % environ, mesure reconduite jusqu'au 31 décembre 2020), ne sont pas comptabilisés

---

<sup>28</sup> Les personnes physiques domiciliées en France peuvent bénéficier d'une réduction d'impôt pour la réalisation de certains investissements en Outre-mer. Cette réduction d'impôt s'applique notamment, sous certaines conditions, au montant des travaux de réhabilitation portant sur des logements achevés depuis plus de vingt ans qui sont soit utilisés comme résidences principales par le propriétaire soit loués pendant cinq ans. En 2016, le bénéfice de cette réduction d'impôt est supprimé pour les travaux de réhabilitation portant sur des logements situés dans les DOM. Seuls ceux qui sont situés dans les COM demeurent éligibles.

<sup>29</sup> Les dispositions de cet article ne seront plus applicables dans les DOM à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018. La réduction d'impôt attachée aux investissements dans le logement social effectués par les contribuables, a donc fait l'objet de dispositions transitoires afin de permettre la réalisation de projets initiés avant le 31 décembre 2017.

En revanche, les investissements réalisés dans les COM et en Nouvelle-Calédonie, bénéficient d'une prorogation de la réduction d'impôt jusqu'au 31 décembre 2025.

<sup>30</sup> La loi de finances 2016 proroge jusqu'au 31 décembre 2020 le crédit d'impôt dont peuvent bénéficier les organismes HLM à raison de l'acquisition ou de la construction de logements neufs.

Par ailleurs, le champ d'application du crédit d'impôt est étendu aux travaux de rénovation ou de réhabilitation des logements satisfaisant aux conditions fixées au 1 de l'article, achevés depuis plus de vingt ans et situés en zone NPNRU (nouveau programme national de renouvellement urbain), en vue de permettre aux logements d'acquies des performances techniques voisines de celles des logements neufs ou permettant leur confortation contre le risque sismique. Cette dépense est compensée par la suppression opérée dans l'article 199 undecies A.

alors que leur coût n'est pas négligeable. Selon le rapport de l'inspection générale des finances (IGF) de juin 2011 sur les dépenses fiscales, le coût du dispositif relatif au rhum s'élevait à plus de 60 M€ en 2008 et celui concernant la non-applicabilité de la TVA en Guyane entre 60 et 74 M€ (en comparaison avec la TVA réduite appliquée aux DOM) en 2011.

Selon le rapport de l'IGF précité, la liste d'autres dépenses fiscales non prises en comptes dans les PLF ou PLR (11 cas) figure en annexe n° 1<sup>31</sup>.

S'il est compréhensible que certaines dépenses fiscales ne peuvent pas être évaluées ou que leur montant peut être considéré comme négligeable, l'information sur les dépenses fiscales reste incomplète. À ce titre, les projets annuels de performance (PAP) et les rapports annuels de performance (RAP) devraient recenser de manière exhaustive l'ensemble des dispositifs à rattacher à la mission *Outre-mer* et exposer ensuite les raisons pour lesquelles certaines dépenses fiscales ne sont pas reprises dans les tableaux synthétiques.

### 2.6.2 Des objectifs imprécis

24 des 26 dépenses fiscales<sup>32</sup> ont un même objectif formulé de manière très large, « aider certains espaces géographiques »<sup>33</sup>. Pour autant, les critères définis par l'article 349<sup>34</sup> du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ou ceux qui en découlent et apparaissent dans les notifications des dépenses fiscales à la commission de l'Union

---

<sup>31</sup> La direction de la législation fiscale précise que tous les dispositifs fiscaux recensés dans l'annexe ne sont pas des dépenses fiscales, certains n'ayant pas d'impact sur le budget général de l'État, à l'instar des exonérations d'impôts locaux ou des dispositifs dérogatoires en matière d'accise.

<sup>32</sup> Deux dispositifs ont pour objectif « développement et amélioration de l'offre outre-mer ».

<sup>33</sup> L'objectif associé aux deux autres dispositifs correspond « au développement et à l'amélioration de l'offre logement ». Il s'agit de dépenses fiscales dites « Scellier outre-mer ».

<sup>34</sup> Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne précise dans son article 349 : « Compte tenu de la situation économique et sociale structurelle de la Guadeloupe, de la Guyane française, de la Martinique, de la Réunion, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, des Açores, de Madère et des îles Canaries, qui est aggravée par leur éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits, facteurs dont la permanence et la combinaison nuisent gravement à leur développement... »

européenne<sup>35</sup> ou encore l'exposé des motifs de la loi pour le développement économique des Outre-mer pourraient servir de base pour définir plus clairement ces objectifs. À titre d'exemple, le rapport précité avait classé les dépenses fiscales en cinq catégories :

- les dépenses fiscales destinées à améliorer le financement et la rentabilité des entreprises ;
- les dépenses fiscales bénéficiant au secteur du logement ;
- les dépenses fiscales et sociales ciblées sur un secteur ou une activité, hors logement ;
- les dépenses fiscales portant sur des impôts et droits acquittés par les ménages ;
- les dépenses fiscales et sociales de portée générale liées à la taxe sur la TVA.

Ainsi, à chaque dispositif, en fonction de sa nature devrait être assignés des objectifs personnalisés, décrits précisément, pertinents et réalistes.

Cette démarche permettrait de faciliter la mise en œuvre d'évaluation, de s'assurer de la cohérence d'ensemble des dépenses fiscales qui n'est qu'apparente actuellement et de leur articulation adéquate avec les dépenses budgétaires.

### **2.6.3 Une légère tendance à la hausse**

Entre 2013 et 2015, les dépenses fiscales ont augmenté de 1,1 %. Cette dynamique générale masque deux mouvements contraires au sein des dépenses fiscales.

En effet, il ressort que trois dépenses fiscales sur les 26, à savoir la réduction des taux de TVA de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion, l'exclusion de la taxe intérieure de consommation applicable aux carburants dans les DOM et enfin la réduction de la cotisation résultant du barème pour les contribuables des DOM représentent à elles seules plus de 60 % des dépenses fiscales de la mission. Or elles sont en augmentation constante depuis 2013 (+ 23 % entre 2013 et 2016). Ce sont ces trois

---

<sup>35</sup> Par exemple, les critères d'agrément concernant les opérations de défiscalisation définissent des seuils pour les investissements en général sauf pour certains secteurs sensibles et incluent le maintien ou la création d'emplois (source : Aide d'État SA.38536 (2014/N) – France Aide fiscale à l'investissement outre-mer (investissements productifs), émis par la commission européenne le 2 mars 2015).

composantes avec la comptabilisation depuis 2016 des crédits d'impôt sur les investissements créés en 2013 qui entraînent l'évolution à la hausse.

En revanche, la plupart des dépenses fiscales et en particulier celles liées à l'investissement productif ou dans le logement sont en baisse (respectivement de l'ordre de - 22 % et de - 33 %).

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

Dispositif	Base légale	Impôt concerné	chiffre définitif 2013	chiffre définitif 2014	chiffre actualisé 2015	variation 2015/2103	chiffre 2016
Taux de TVA minoré	Art. 296 du code général des impôts (CGI)	TVA	1 160	1330	1300	12,1%	1300
Exclusion du champ d'application de la TICPE	Art. 267 du code des douanes	TICPE	740	750	940	27,0%	1050
Réduction du barème de l'impôt sur le revenu	Art. 197-I-3 du CGI	IR	325	372	384	18,2%	384
Défiscalisation des investissements productifs	Art. 199 undecies B du CGI	IR	377	313	297	-21,2%	285
Défiscalisation dans le logement social	Art. 199 undecies C du CGI	IR	299	284	202	-32,4%	225
Défiscalisation des investissements en matière de logement	Art. 199 undecies A et 199 undecies D du CGI	IR	277	222	180	-35,0%	140
Défiscalisation des investissements productifs	Art. 217 undecies et 217 duodecies du CGI	IS	180	170	140	-22,2%	100
Taux de 2,1% applicable au ventes de terrain à bâtir et logements neufs à usage locatif	Art. 296 ter-c du CGI	TVA	40	40	30	-25,0%	30
Dispositif "Scellier outre-mer"	Art. XI de l'article 199 septuies du CGI	IR	20	19	19	-5,0%	19
Dispositif "Scellier intermédiaire outre-mer"	Art. XI de l'article 199 septuies du CGI	IR	11	11	10	-9,1%	10
Abattement pour les entreprises en l'absence d'une délibération contraire d'une commune/EPCI	1466 F, 1586 nonies IV du CGI	CVAE	20	23	23	15,0%	25
Abattement sur la base nette imposable	1466 du CGI	CFE	13	14	16	23,1%	13
Crédit d'impôt pour les investissements productifs	Art. 244 quater W du CGI	IR et IS	-	-	-		23
Crédit d'impôt pour les investissements dans le logement social	Art. 244 quater X du CGI	IS	-	-	-		18
Autres dépenses fiscales rattachées au programme			26	27	23		21
<b>Total</b>			<b>3 488</b>	<b>3 575</b>	<b>3 564</b>		<b>3 643</b>
<b>Programme 138</b>							
Exonération de certains produits et matières premières ainsi que des produits pétroliers	Art. 295 du CGI	TVA	185	180	158	-14,6%	158
Régime particulier. Déductibilité de la taxe afférente à certains produits	Art. 295 A du CGI	TVA	100	100	100	0,0%	100
Abattement sur les bénéfices des entreprises	Art. 44 quaterdecies	IR et IS	87	88	87	0,0%	70
Autres dépenses fiscales rattachées au programme			5	ε	ε		
<b>Total</b>			<b>377</b>	<b>368</b>	<b>345</b>		<b>328</b>
<b>Total mission</b>			<b>3 865</b>	<b>3 943</b>	<b>3 909</b>	<b>1,1%</b>	<b>3 971</b>

Source : DGOM et RAP 2015

#### 2.6.4 Une fiabilité perfectible

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

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

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

Concernant la mission *Outre-mer*, en 2015, sept dispositifs ont une méthode d'évaluation dont la fiabilité est l'ordre de grandeur, ce qui représente un montant de 586 M€ (soit 14,8 % des dépenses fiscales rattachées à la mission). Par ailleurs, deux dépenses fiscales ne sont pas chiffrées.

Contrairement aux années 2012 et 2013, il ressort en 2014 que les écarts entre les prévisions initiales et les chiffrages définitifs des dépenses fiscales des deux programmes sont faibles. Ils sont respectivement de - 0,7 % (27 M€) pour le programme 123 – *Conditions de vie outre-mer* et de - 2,4 % (9 M€) pour le programme 138 – *Emploi outre-mer*. Pour autant, il s'agit d'un résultat global où les différences entre dépenses fiscales se compensent. À titre d'exemples, le décalage entre la prévision initiale et le chiffrage définitif de la dépense fiscale la plus importante, le taux de TVA réduit en Guadeloupe, Martinique et à la Réunion, est de 5,6 % (70 M€) ou encore cet écart atteint 14 % (52 M€) pour la réduction du barème de l'impôt sur le revenu<sup>36</sup>.

En ce qui concerne l'exercice 2015, les différences à la prévision initiale devraient être de 0,9 % (30 M€) pour le programme 123 et de 1,4 % (5 M€) pour le programme 138 selon la direction du budget.

#### 2.6.5 Trois évaluations en cours

Au vu du RAP 2015 et hormis les aménagements de 2016, aucune modification significative des dépenses fiscales n'a été entreprise depuis

---

<sup>36</sup> La direction de la législation fiscale précise qu'il s'agit d'une évolution atypique suite aux réformes de l'impôt sur le revenu intervenues en 2012.

2013. Cette année-là, suite à une évaluation des dispositifs d'investissement outre-mer dans le cadre du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique, l'investissement productif avait été réorienté sur les petites et moyennes entreprises et les investissements dans le logement social avaient été remodelés en crédits d'impôt pour les organismes de logements sociaux.

Trois évaluations sont en cours actuellement. La première, lancée en mars 2016, porte sur l'aide fiscale à l'investissement productif. Elle répond aux dispositions du règlement général d'exemption par catégorie (RGEC) qui impose aux États membres de l'Union européenne d'effectuer une évaluation portant sur les effets des régimes d'aides dont le budget excède 150 M€ en moyenne par an. Le plan d'évaluation a fait l'objet d'un approuvé communautaire C (2015) 5 375 final en date du 4 août 2015. Deux mesures du régime d'aide fiscale aux investissements productifs sont retenues dans le champ de l'évaluation :

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

L'étude couvre la période 2010-2017 ainsi que toutes les régions ultrapériphériques (Guadeloupe, Guyane, la Réunion, Martinique, Mayotte depuis janvier 2014 ainsi que la collectivité de Saint-Martin).

Son objectif consiste à apprécier la performance du dispositif, évaluer sa contribution à la résorption des handicaps structurels des territoires entendus au sens des dispositions de l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) ainsi que son impact économique. Le rapport final de l'évaluation doit faire l'objet d'une transmission à la Commission européenne au plus tard le 31 décembre 2017.

La deuxième évaluation concerne l'aide à l'investissement en matière de logement social. Elle s'appuie sur un double fondement juridique. D'une part, les aides d'État qui relèvent de l'utilité publique s'inscrivent dans le cadre réglementaire du service d'intérêt économique général de la Communauté européenne (SIEG) qui impose une évaluation<sup>37</sup>. D'autre part, l'article 74 de la loi pour le développement économique des Outre-mer (LODEOM) dispose que la Commission

---

<sup>37</sup> Cette obligation est précisée à l'article 9 de la décision de la Commission européenne du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

nationale d'évaluation des politiques de l'État outre-mer (CNEPEOM) procède notamment à l'évaluation de la politique du logement social outre-mer. Dans ce cadre, l'évaluation a démarré en octobre 2016 et porte en particulier sur la réduction d'impôt sur le revenu à destination des particuliers (article 199 undecies C du CGI), la déduction des résultats imposables des entreprises (article 217 undecies du CGI) et le crédit d'impôt à destination des organismes d'habitations à loyer modéré (article 244 quater X du CGI). Le projet vise à apprécier notamment l'incidence réelle de l'aide sur les bénéficiaires, sur la construction de logements sociaux outre-mer et sur la dynamique du secteur de la construction dans les régions ultrapériphériques. Elle devrait être achevée au premier semestre 2017.

Une troisième évaluation sur la réduction du taux d'accises du rhum a également commencé en 2016. En effet, la décision SA.38 641 (2014/N) de la Commission européenne du 16 septembre 2014 relative aux taux d'accises réduits sur le rhum traditionnel produit en Guadeloupe, en Guyane, à la Martinique et à la Réunion, a prévu un examen à mi-parcours du régime. L'évaluation devra donc être remise à la Commission européenne au plus tard le 31 décembre 2017. En décembre 2016, un comité de pilotage de lancement s'est réuni pour identifier en particulier les bénéficiaires directs et indirects du régime, l'impact quantitatif du dispositif sur ces bénéficiaires, en distinguant ceux situés dans les régions ultrapériphériques et ceux situés en métropole et l'impact du dispositif sur les ventes de rhum produit dans les DOM dans le marché métropolitain ou les éventuelles adaptations du dispositif qui pourraient être considérées pour la période après 2020.

### **2.6.6 Une évaluation conduite deux fois**

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 annuellement au Parlement. 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 ZFA mises en œuvre, depuis 2010, en Guyane, à la Guadeloupe, à la Martinique et à la Réunion. Le rapport définitif a été rendu en juillet 2016.

Parallèlement, une autre évaluation des ZFA a été réalisée par le contrôle général économique et financier (CGefi) des ministères économiques et financiers, dans le cadre de la revue de dépenses prévue par l'article 22 de la loi n° 20141653 du 29 décembre 2014 de

programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 (LPFP 2014-2019). Ainsi, une annexe au projet de loi de finances pour 2016 a retenu les ZFA outre-mer comme l'un des douze thèmes de revue de dépenses pour l'année 2016. Si les évaluations peuvent être considérées comme un domaine partagé au sein de l'administration, leur coordination apparaît perfectible et pourrait être un thème abordé en conférences fiscales.

Pour autant, les deux études convergent sur les mêmes constats concernant le dispositif actuel des ZFA. Ainsi, il apparaît que celui-ci est resté peu connu du tissu entrepreneurial local : seulement 19 % des entreprises éligibles en ont bénéficié, celles disposant d'une assistance en termes de conseil ou de cabinets d'expertise comptable.

Par ailleurs, le dispositif ZFA génère des effets significatifs pour relativement peu d'entreprises, principalement les PME ayant à la fois une taille suffisante, une compétence fiscale et une stratégie de développement affirmée. Il a ainsi permis aux entreprises déjà bénéficiaires de dégager des marges de manœuvre par l'amélioration de leur trésorerie ou la capacité à financer des investissements. Il est néanmoins difficile d'isoler la contribution propre de ce dispositif à la compétitivité des entreprises ultramarines, car elles mobilisent d'autres aides à l'investissement et à l'emploi (défiscalisation, exonération de charges sociales).

S'agissant de la formation professionnelle, le dispositif n'a pas favorisé l'émergence d'une réelle politique de formation au sein de ces entreprises.

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

Quoi qu'il en soit, le dispositif n'a été modifié qu'à la marge en gelant la dégressivité des abattements ZFA (zones franches d'activité) pour

la période 2016-2018 par la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

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

**Elle constate à nouveau des faiblesses en ce qui concerne la fiabilité des chiffrages des dépenses fiscales.**

**Comme en 2015, la Cour 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 double.**

**La question des évaluations progresse : quelques évaluations sont en cours tandis que celle sur les ZFA s'est achevée (elle a même été conduite deux fois). Mais elle n'a pas encore servi de fondement à une réforme du dispositif<sup>38</sup>.**

**Si le besoin d'une évaluation de chaque dispositif fiscal outre-mer se révèle nécessaire, une première étape consistant à planifier à moyen terme l'évaluation de l'ensemble des dispositifs en les répartissant par groupes homogènes pourrait être envisagée selon les priorités du ministère et avec l'appui de la direction de la législation fiscale et la direction du budget.**

---

<sup>38</sup> Si la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 a apporté une modification sur le gel de la dégressivité des abattements ZFA pour la période 2016-2018, il ne s'agit pas d'une refonte profonde du dispositif en cohérence avec les deux évaluations menées.

## 3 LA QUALITÉ DE LA GESTION

### 3.1 La conformité aux principes et règles de la LOLF

La Cour n'observe pas d'irrégularité pour l'exercice 2016.

### 3.2 La démarche de performance

#### 3.2.1 La sincérité des indicateurs

##### 3.2.1.1 Une pertinence des indicateurs perfectible

Au travers des crédits du programme 138 – *Emploi outre-mer*, le SMA et LADOM contribuent au même objectif d'insertion professionnelle des jeunes ultramarins. Néanmoins, chacun dispose de son indicateur propre, le « Taux d'insertion des volontaires du SMA en fin de contrat » pour le SMA (indicateur 2.1) et le « 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 %) » (indicateur n° 138.2.2) pour LADOM.

Comme exposé dans la NEB 2015, l'utilisation d'un indicateur d'insertion professionnelle commun, rattaché à une catégorie de bénéficiaires comparables entre les deux dispositifs<sup>39</sup> ainsi que le calcul du coût complet par bénéficiaire pourraient permettre une analyse plus fine afin d'optimiser l'allocation de ressources à l'un et l'autre de ces acteurs.

Par ailleurs, l'objectif du plan logement outre-mer<sup>40</sup> qui fixe de « produire et réhabiliter au minimum 10 000 logements sociaux par an

---

<sup>39</sup> Il s'agit d'identifier au sein des bénéficiaires de mesures de formations professionnelles par LADOM, ceux dont le profil est comparable à celui des bénéficiaires du SMA. La DGOM estimait leur nombre à 2 871 en 2015. Le CBCM précise qu'il serait souhaitable que le SMA effectue une évaluation (par échantillons) de l'insertion professionnelle de ses bénéficiaires à un ou deux ans (et non à six mois comme aujourd'hui), tandis que la DGOM rappelle que l'indicateur du SMA, qui vise un public majoritairement déscolarisé, prend en compte les volontaires qui se réinscrivent dans un parcours de formation (un indicateur commun mélangerait la reprise d'une formation et la reprise d'un emploi si cette différence n'était pas explicitée).

<sup>40</sup> Le plan logement est pourtant abordé dans le PLF 2016.

(locatifs ou en accession), selon une programmation adaptée aux besoins des territoires »<sup>41</sup> n'est pas repris dans les documents budgétaires<sup>42</sup> et par conséquent non mesuré par un indicateur. La DGOM précise néanmoins que mesurer le nombre de logements, c'est-à-dire une production, n'est pas nécessairement cohérent avec le concept de la performance.

Il ressort également qu'une grande partie des activités de LADOM n'est pas couverte par un indicateur suite à la suppression du « coût moyen des passeports mobilité » (considéré comme un indicateur d'activité et non de performance) dans le cadre de la politique de réduction des indicateurs lancée en 2015.

Enfin, hormis, dans une certaine mesure, le « Montant de l'investissement généré par un euro de subvention du programme 123 », aucun des six autres indicateurs ne porte sur l'efficience.

### 3.2.1.2 La stabilité des indicateurs

La maquette du programme 138 n'a pas été modifiée. Elle conserve ses deux objectifs et les trois indicateurs et sous indicateurs associés.

En revanche, l'indicateur « Durée moyenne de réalisation des opérations locatives » intégré à l'objectif « Mieux répondre au besoin de logement social » du programme 123 a été supprimé. En effet, il est apparu qu'il ne permettait pas d'appréhender de façon suffisamment fiable l'objectif poursuivi par le ministère, compte tenu des disparités importantes constatées entre DOM et entre types d'opérations immobilières dans ce domaine.

Par ailleurs, depuis 2014, les ministères s'emploient à créer chacun pour ce qui le concerne un indicateur synthétique de mission. Dans le cadre de la mission *Outre-mer*, une étude porte actuellement sur la définition de cet indicateur, son périmètre ainsi que des modalités de collecte des données utiles à sa construction. Cet indicateur devrait intégrer les dispositions de la loi n° 2015-411 du 13 avril 2015 visant à la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse dans la définition des politiques publiques.

Si la démarche d'élaboration d'un indicateur synthétique qui représenterait la performance globale d'une mission peut paraître séduisante dans un objectif de simplification, elle s'expose toutefois au

---

<sup>41</sup> Source : Plan logement outre-mer 2015-2020, signé le 26 mars 2015 par les ministres du Logement, des Outre-mer et de la Ville ainsi que 14 partenaires.

<sup>42</sup> Le point est abordé p. 65 du PLF 2017 dans le cadre de l'indicateur « Fluidité du parc de logements sociaux » mais il n'est pas érigé en objectif.

risque d'écarter certains dispositifs majeurs gérés par les responsables de programme et donc de s'éloigner des objectifs de la LOLF<sup>43</sup>. De plus, elle pourrait mobiliser les services au détriment de la démarche de rationalisation et de fiabilisation déjà engagée avec les indicateurs existants<sup>44</sup>.

### 3.2.2 La faible utilité du dispositif de performance

Les résultats obtenus au travers des indicateurs ne sont pas pris en compte dans les hypothèses de budgétisation (cf. *supra*). Ces informations ne sont pas exploitées pour ajuster l'allocation des ressources au moment de l'élaboration du budget. Elles sont uniquement utilisées pour affiner les cibles d'une année à l'autre ou pour la programmation triennale<sup>45</sup>.

S'agissant de la performance du programme 138, depuis 2015 les résultats donnés par l'indicateur relatif à « l'impact des exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale sur l'évolution des effectifs salariés dans les DOM » ne sont plus exploités. En effet, le ministère indique qu'en raison de l'absence de recul vis-à-vis de l'impact de la réforme du dispositif d'exonérations inscrite depuis la LFI 2014, de la mise en œuvre du pacte de responsabilité, ainsi qu'au regard de l'exécution 2014, il a été décidé de reconduire pour l'année 2016, les prévisions de l'année 2015, et de les maintenir jusqu'en 2017. Ces valeurs feront l'objet d'une réévaluation dans les prochains documents budgétaires<sup>46</sup>.

Concernant les indicateurs relatifs à la formation professionnelle et l'inclusion dans l'emploi (périmètre LADOM et SMA), les cibles ont peu varié et se fondaient sur une poursuite des efforts engagés (consolidation

---

<sup>43</sup> Selon la LOLF, les indicateurs sont associés aux programmes : « En vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances de l'année suivante par le Parlement, le Gouvernement présente, au cours du dernier trimestre de la session ordinaire, un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques comportant : (...) 4) La liste des missions, des programmes et des indicateurs de performances associés à chacun de ces programmes, envisagés pour le projet de loi de finances de l'année suivante ».

<sup>44</sup> La DGOM précise qu'il n'est pas prévu pour l'heure de supprimer les indicateurs figurant actuellement dans le PAP.

<sup>45</sup> La DGOM indique que les données de performances de l'année précédente ne sont pas fiabilisées au moment de l'élaboration du budget.

<sup>46</sup> Le ministère des Outre-mer indique que l'indicateur présente néanmoins des limites au regard d'autres paramètres d'ordre conjoncturel ou contextuel.

du taux d'insertion des volontaires et diminution du taux de sorties anticipées du dispositif).

S'agissant de la performance du programme 123, la cible relative à l'indicateur relatif au logement, « Ratio du nombre de demandeurs de logements sociaux en fin d'année, rapporté au nombre de relogements de demandeurs au cours de cette même année » a été revue à la baisse (passage de ratio de 9 à 8) en 2016 par rapport à 2015.

Enfin, concernant l'indicateur « Montant de l'investissement généré par un euro de subvention du programme 123 », le ministère avait prévu, eu égard à la moyenne des résultats constatés lors des exercices précédents, une stabilisation de la dynamique amorcée. À ce titre, la cible pour 2015, fixée à 2,1 €, a été reconduite pour 2016 ainsi qu'en 2017.

### **3.2.3 Les résultats obtenus**

Le tableau ci-après dresse les résultats en 2014, 2015 et 2016 pour les indicateurs de la mission.

**Tableau n° 22 : Résultats des indicateurs de la mission**

Objectif	Indicateur		Cibles			Résultats		
	N°	Intitulé	2014	2015	2016	2014	2015	2016*
<b>Programme 138 "Emploi outre-mer"</b>								
Encourager la création et la sauvegarde d'emplois durables dans le secteur marchand	138-1.1	<b>138-1.1 Impact des exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale sur l'évolution des effectifs salariés dans les DOM</b>						
		ss-indicateur 1 : comparaison secteurs aidés OM avec emploi général OM	0,6	0,6	0,6	-0,7	-0,4	0,6
		ss-indicateur 2 : comparaison secteurs aidés OM avec secteur analogue en métropole	3	3	3	1,2	1,5	3
	138-2.1	<b>138-2.1 Taux d'insertion des volontaires du SMA en fin de contrat</b>						
Lutter contre l'exclusion du marché du travail des publics les plus éloignés de l'emploi par des actions de formation professionnelle adaptées		ss-indicateur 1 : Taux d'insertion des volontaires stagiaires du SMA en fin de contrat (en %)	75	76	77	77,4	76,8	77,1
		ss-indicateur 2 : Taux de sortie anticipée du dispositif sans insertion professionnelle (en %)	<11,5	<11,5	11	14,6	14,5	12,6
		<b>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 %)</b>	53	55	56	52,6	56,2	56
<b>Programme 123 "Conditions de vie outre-mer"</b>								
Mieux répondre au besoin de logement social	123-1.1	<b>123-1.1 Fluidité du parc de logements sociaux</b>						
		ss-indicateur 1 : ratio du nombre de demandeurs de logements sociaux en fin d'année <i>n</i> rapporté au nombre de relogements de demandeurs au cours de l'année <i>n</i> en OM	9	9	8	5,5	5,8	7
		ss-indicateur 2 : Taux de mobilité dans le parc social (en %)	8	8	8,5	8,5	8,7	8,5
Accompagner les collectivités d'outre-mer dans leur action en faveur de l'aménagement et du développement durable	123-2.1	<b>123-2.2 Montant de l'investissement généré par un euro de subvention du programme 123</b>						
		Subventions d'investissement en euros	2,1	2,1	2,1	2,6	2,4	2,1

\* Il s'agit de prévisions actualisées en cours de consolidation à la DGOM.

Source : DGOM

Les résultats de l'exercice 2016 n'étant pas connus définitivement, seule l'analyse de tendance peut être menée en s'appuyant plus particulièrement sur les scores obtenus en 2014 et 2015.

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

Les résultats négatifs en 2014 et 2015 relatifs à l'indicateur « Écart entre le taux de croissance de l'emploi salarié dans les entreprises d'outre-

mer exonérées de cotisations sociales au titre d'une année et le taux de croissance de l'emploi salarié outre-mer au titre de la même année » signifient que le taux de croissance de l'emploi salarié dans les entreprises outre-mer exonérées de cotisations sociales est inférieur au taux de croissance global de l'emploi salarié outre-mer. Cette situation interroge sur l'efficacité du dispositif même s'il favorise la création d'emplois *a priori*.

Par ailleurs, l'objectif fixé à trois en 2014 et 2015 concernant l'indicateur « Écart entre le taux de croissance de l'emploi salarié dans les entreprises d'outre-mer exonérées de cotisations sociales au titre d'une année et le taux de croissance de l'emploi salarié dans les entreprises analogues de métropole » n'est pas rempli<sup>47</sup>.

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

La cible fixée pour le taux de sorties anticipées du dispositif SMA (indicateur 1382.1.2) n'est atteinte ni en 2014, ni en 2015. Ce taux devrait néanmoins s'améliorer en 2016.

S'agissant du programme 123 – *Conditions de vie outre-mer*, 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, ayant conduit à l'exclusion d'un nombre important de demandeurs de logement, considérés comme inéligibles. Leur évolution ne fait pas l'objet d'une analyse.

---

<sup>47</sup> L'indicateur montre néanmoins une meilleure performance pour les entreprises ultramarines exonérées par rapport à celles analogues de métropole.

## 4 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR

### 4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2015

Les recommandations de la Cour relatives à l'exécution 2015 étaient au nombre de quatre.

La première concernant l'amélioration des outils de prévision des organismes de sécurité sociale peut être considérée comme non mise en œuvre. Pour l'exercice 2016, l'écart à la prévision est de 11 %, soit une valeur supérieure au taux de réserve de précaution. En 2016, la tenue de réunions trimestrielles avec la direction de la sécurité sociale (DSS) a permis d'apporter à la DGOM une visibilité sur les prévisions infra-annuelles réajustées, ce qui constitue un progrès. Pour autant, les sous-jacents servant de base aux estimations notamment ceux conditionnant de forte hausse restent indéterminés et la fiabilité perfectible. Dans ce cadre, obtenir une quantification de la marge d'erreur des prévisions relatives aux exonérations de charges sociales apparaît nécessaire pour améliorer la programmation budgétaire.

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.

Compte tenu de la part prépondérante des dépenses fiscales dans la mission *Outre-mer*, la préconisation relative à l'évaluation de leur efficacité reste primordiale. Les travaux lancés en ce sens en 2016 constituent une évolution positive. Si l'évaluation simultanée des 26 dispositifs peut paraître difficilement réalisable, en première approche, un programme d'évaluation des dépenses fiscales sur plusieurs années pourrait être défini en fonction de la stratégie du ministère dans ce domaine en mobilisant les expertises de la direction de la législation fiscale et la direction du budget.

Enfin, la dernière recommandation liée à la fiabilisation et au suivi des AE est maintenue. Si le montant des AENE a diminué en 2016, il demeure que la fiabilité de la comptabilisation des AE déterminant les

restes à payer n'est toujours pas assurée notamment en ce qui concerne les politiques contractuelles avec les territoires outre-mer.

**Tableau n° 21 : Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2015**

n° de la recommandation	Recommandations de la NEB 2015	statut
1	<i>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.</i>	Non mise en œuvre
2	<i>Réaliser une estimation fiable des dépenses fiscales.</i>	Non mise en œuvre
3	<i>Evaluer l'efficacité des dépenses fiscales.</i>	En cours de réalisation
4	<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

#### **4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2016**

1. *Inciter les organismes de sécurité sociale à expliciter les marges d'erreur associées à leur prévision de coût des exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale*
2. *Recenser toutes les dépenses fiscales à rattacher à la mission et procéder à leur estimation de manière fiable.*
3. *Établir un programme pluriannuel d'évaluation des dépenses fiscales en lien avec la direction de la législation fiscale et la*

*direction du budget puis, à terme, apprécier l'efficacité de chacune d'entre elles.*

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

\* \* \*

**Annexe n° 1 : Liste des dépenses fiscales non répertoriées aux  
PLF - PLR**

N°	Intitulé de la dépense fiscale
1	Régimes des droits de mise à la consommation du rhum « traditionnel » produit dans les DOM.
2	Exonération de TFPNB lorsque la valeur locative possédée dans la commune n'excède pas 30 % de la valeur locative d'un hectare de terre de la meilleure catégorie existant dans la commune.
3	Exonération de TVA relative à la mise en valeur agricole de terres dans les DOM.
4	Exclusion temporaire du revenu imposable des bénéficiaires provenant de l'exploitation de terrains auparavant non cultivés affectés à des cultures agréées pour la détermination du revenu imposable afférent aux exploitations agricoles situées dans les DOM.
5	Exonération de TVA des ventes et importations de riz à la Réunion.
6	Exclusion de la TVA des marges commerciales postérieures à la fabrication ou à l'importation des tabacs manufacturés.
7	Contribution réduite dans les départements outre-mer pour le poinçonnage des ouvrages en or et platine et des ouvrages en argent.
8	Retenue à la source à taux réduit sur certains revenus ayant leur source dans un DOM pour les personnes qui ne sont pas fiscalement domiciliées en France.
9	Pensions versées dans certaines COM : abattement de 40 % de leur montant brut pour l'imposition à l'IR
10	Contribution réduite à l'audiovisuel public dans les DOM.
11	Non applicabilité provisoire de la TVA en Guyane et à Mayotte.

Source : rapport IGF 2011 - Mission d'évaluation approfondie sur les dépenses fiscales et sociales spécifiques à l'Outre-mer.