

# Mission Outre-mer

---

Note d'analyse de l'exécution  
budgétaire

2018

## **Avant-propos**

En application des dispositions des articles L. 143-1 et L. 143-4 du code des juridictions financières, la Cour rend publiques ses observations et ses recommandations, au terme d'une procédure contradictoire qui permet aux représentants des organismes et des administrations contrôlées, aux autorités directement concernées, notamment si elles exercent une tutelle, ainsi qu'aux personnes éventuellement mises en cause de faire connaître leur analyse.

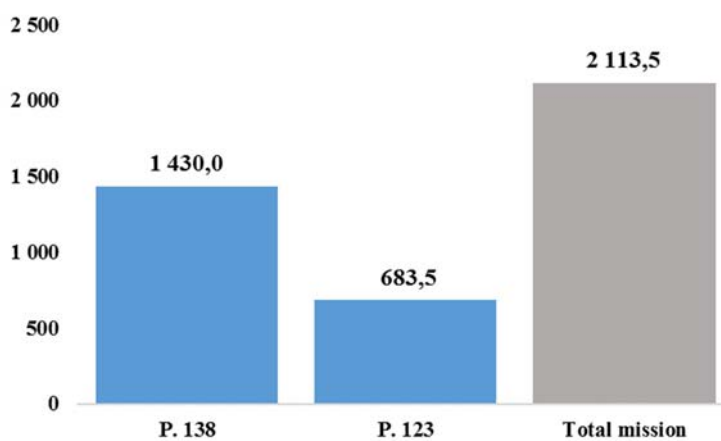
La divulgation prématurée, par quelque personne que ce soit, des présentes observations provisoires, qui conservent un caractère confidentiel jusqu'à l'achèvement de la procédure contradictoire, porterait atteinte à la bonne information des citoyens par la Cour. Elle exposerait en outre à des suites judiciaires l'auteur de toute divulgation dont la teneur mettrait en cause des personnes morales ou physiques ou porterait atteinte à un secret protégé par la loi.

## Mission *Outre-mer*

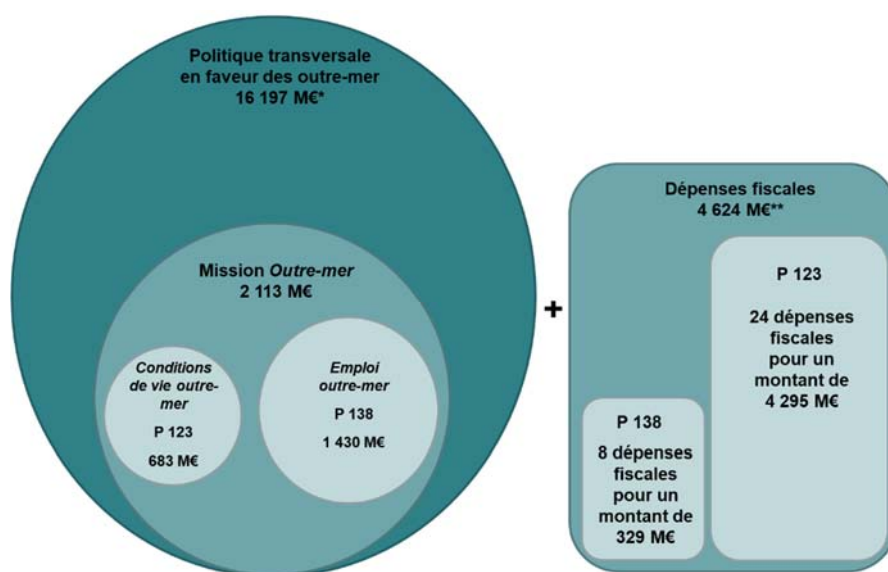
**Programme 123 – Conditions de vie outre-mer**

**Programme 138 – Emploi outre-mer**

**Graphique n° 1 : Mission *Outre-mer* – exécution 2018 (CP, en M€)**



Source : Cour des comptes, données CHORUS

**Schéma n°1 Mission *Outre-mer* – exécution 2018 (CP, en M€)**

Source : Cour des comptes. \*Chiffre issu du document de politique transversale LFI 2018 ; \*\*Chiffre 2018 issu du PAP 2019.

## Synthèse

### Les principales données de la mission

---

#### *2018, un exercice budgétaire de transition*

L'année 2018 s'inscrit dans la continuité de 2017 et elle traduit, en termes budgétaires, les engagements des arbitrages décidés à la suite des nombreux aléas et difficultés de 2017 comme le plan d'urgence pour la Guyane (Accord du 21 avril 2017 « *Pou Lagwiyann dékolé*<sup>1</sup> ») ou encore l'impact des événements climatiques survenus aux Antilles.

L'exercice 2018 est également l'année de début de mise en œuvre de réformes structurantes pour les outre-mer à l'instar de de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer (EROM) et portant autres dispositions en matière sociale et économique (mobilités et continuité territoriale), ou des Assises des outre-mer qui ont conduit à la remise d'un Livre bleu outre-mer au Président de la République le 28 juin 2018.

2018 n'a pas épargné les outre-mer s'agissant d'événements importants : mouvements sociaux à Mayotte conduisant à l'annonce d'un plan d'action en faveur de Mayotte, à La Réunion avec une résonance particulière de la « crise des gilets jaunes » et de la révolte contre la « vie chère », référendum en Nouvelle-Calédonie, etc. Si l'impact budgétaire a été relativement moindre, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel ayant qualifié la gestion 2018 de plus « *apaisée* » par rapport à 2017, il est observé toutefois une sous-consommation massive à hauteur de 177,3 M€ de crédits de paiement<sup>23</sup>, témoignant d'une exécution insuffisamment maîtrisée en 2018.

2019 devrait constituer une année de rupture : en forte augmentation budgétaire (+ 22,5 % en AE et 20,5 % en CP au PLF 2019), la mission fait l'objet de « rebudgétisations » permises par la rationalisation de plusieurs dépenses fiscales.

---

<sup>1</sup> Ce protocole porte sur des demandes supplémentaires à hauteur de 2,1 Md€; A travers cet accord l'État s'est engagé à ce que ces dépenses « *fassent sans délai l'objet d'un examen prioritaire pour programmer et mettre en œuvre un plan additionnel tant d'investissement que de fonctionnement* ».

<sup>2</sup>Ce montant intègre les fonds de concours.

<sup>3</sup> En 2017, la sous-exécution s'élevait à 20 M€ en CP.

***Une mission Outre-mer dont il convient de relativiser l'importance au regard de l'ensemble des crédits de l'État consacrés à l'outre-mer***

Si les crédits de la mission *Outre-mer* (2 113,5 M€ de CP exécutés) sont en augmentation constante, il convient de relativiser leur poids dans l'ensemble de la stratégie de la politique de l'État menée outre-mer.

En effet 86 programmes relevant de 33 missions concourent aux politiques publiques outre-mer en 2018. Le total des crédits budgétaires prévus pour les outre-mer s'élevait en LFI 2018 à 16,35 Md€ en AE et 16,20 Md€ en CP auxquels il convient de rajouter les dépenses des opérateurs de l'État.

Les dépenses fiscales étaient estimées à hauteur de 4,2 Md€ soit un effort financier global outre-mer de l'État de 22,18 Md€ en AE et 22,20 Md€ en CP. Au sein de cet ensemble, la mission *Outre-mer* est la deuxième mission contributrice (12,3 %) après la mission *Enseignement scolaire* (30,5 %), sachant que ces deux missions, additionnées aux missions *Relations avec les Collectivités territoriales*, *Écologie, développement et aménagement durables* et *Sécurités*, représentent à elles seules 68,9 % de l'effort de l'État en outre-mer.

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

	Exécution 2017		LFI 2018		PLF 2019	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<i>en Md€</i>						
<b><i>Effort de l'Etat outre-mer</i></b>	<b>21,64</b>	<b>21,63</b>	<b>22,18</b>	<b>22,2</b>	<b>22,9</b>	<b>22,4</b>
<i>dont dépenses budgétaires des missions</i>	15,96	15,86	16,35	16,2	17,08	16,77
<i>dont mission Outre-mer</i>	2,07	2,03	2,1	2,07	2,58	2,49
<i>soit</i>	13%	13%	13%	13%	15%	15%
<i>dont opérateurs de l'Etat</i>	1,54	1,63	1,61	1,78	1,52	1,33
<i>dont dépenses fiscales</i>	4,14	4,14	4,22	4,22	4,30	4,30

Source : Cour des comptes, à partir du Document de politique transversale Outre-mer 2019.

Malgré son intitulé, la mission *Outre-mer* ne représente en 2018 qu'une part très relative de l'ensemble des dépenses de l'État (0,46 % des CP du budget général) et de la politique de l'État outre-mer (13 % des CP).

---

## Les principales observations

---

### *Le caractère rigide des dépenses rend difficile toute maîtrise des risques*

La mission *Outre-mer* se caractérise par une extrême rigidité de ses crédits car 88 % de ses dépenses sont des dépenses d'intervention. A cela s'ajoutent des dépenses fiscales, deux fois plus importantes que les dépenses budgétaires de la mission, dont le mode d'engagement peut être assimilé à une dépense dite « de guichet », c'est-à-dire dont les leviers de maîtrise sont la modification de paramètres législatifs ou réglementaires pour ouvrir le niveau et les conditions d'ouverture des droits.

55 % des dépenses budgétaires totales de la mission *Outre-mer* sont constituées de dépenses dites « de guichet », à commencer par les compensations d'exonérations de charges sociales. Or les déterminants de l'évolution de cette dépense sont mal connus du RPROG. Celui-ci reste très dépendant des données fournies par l'ACOSS, données dont la fiabilité des prévisions pèse sur la sincérisation de la programmation et la maîtrise des risques par le ministère.

La budgétisation d'une dépense, à ce jour non pilotable et représentant 81 % des crédits du programme 138 – *Emploi outre-mer*, pose la question de la réalité du principe d'auto-assurance et la capacité de RPROG à mener sans risque budgétaire et social les autres actions relevant du programme 138 et de la mission dans son ensemble. Le périmètre du programme 138 à travers l'existence de dépenses d'exonération de cotisations de charges sociales, essentiellement estimatives, contrarie en pratique le principe d'annualité. Cette situation interpelle d'autant plus qu'elle crée une dette ou une créance envers les organismes de sécurité sociale de manière récurrente comme le relève chaque année la Cour des comptes. Il conviendrait dès lors que soient prévus des mécanismes de fiabilisation des données de l'ACOSS dans le cadre de la refonte de la convention de 2013 entre l'État et les organismes de Sécurité sociale, en cours d'élaboration et dont l'entrée en vigueur est attendue en 2020.

### *La difficulté pour un ministère de plein exercice de porter une stratégie interministérielle*

Le ministère des outre-mer est un ministère de plein exercice depuis 2012. Porteur d'une politique par nature interministérielle, comme l'illustre le document de politique transversale (DPT), il souffre d'une

insuffisante délimitation de ses compétences avec d'autres ministères. Par la mission *Outre-mer*, le ministère intervient sur des actions prioritaires et stratégiques pour les outre-mer, en complément d'autres ministères. Il constitue ainsi un relais essentiel, dans un principe de subsidiarité et dans des champs thématiques, qui ne doit pas conduire au désengagement des autres ministères en charge de politiques de droit commun.

Or le programme 123 – *Conditions de vie outre-mer* témoigne d'un empilement d'actions dont le foisonnement résulte d'arbitrages successifs qui en brouillent la lisibilité et la cohérence d'ensemble. Le contentieux SARA<sup>4</sup>/EDF, le respect d'engagements issus de la gestion de crises et d'urgences en 2017 et 2018 ou encore le financement des Assises des outre-mer sont des illustrations de la répartition peu explicite des rôles, à l'impact budgétaire et social potentiellement lourd de conséquences. Le principe d'auto-assurance<sup>5</sup> au sein d'une mission au périmètre large et mal délimité et la nécessité de répondre à l'urgence contribuent à réduire les actions stratégiques de la mission *Outre-mer*.

Dans le cadre d'*Action 2022*, le plan de transformation ministériel du ministère des outre-mer prévoit de « *promouvoir le réflexe outre-mer au sein du gouvernement*<sup>6</sup> ». La réunion du premier comité interministériel des outre-mer le 22 février 2019 par le Premier ministre participe de cet objectif. La traduction de cette orientation dans la programmation et l'exécution budgétaires s'avère désormais déterminante.

---

<sup>4</sup> Société anonyme de raffinerie des Antilles

<sup>5</sup> Le principe d'auto-assurance signifie que « *les aléas ou les priorités nouvelles affectant les dépenses d'une mission [sont] gérés dans la limite du plafond de ses crédits, soit par redéploiement de dépenses discrétionnaires, soit par la réalisation d'économies complémentaires* ». Ce principe a été posé pour la première fois par la loi n° 2012 1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

<sup>6</sup> « *Veiller à la prise en compte de la dimension outre-mer le plus précocement dans les textes et les politiques publiques portés par les différents ministères et adapter l'organisation de l'Etat à la situation des outre-mer (démarche Guyane)* ».



## **Suivi des recommandations au titre de la gestion 2017**

Au titre de son contrôle sur l'exécution budgétaire 2017, la Cour avait formulé quatre recommandations. Les deux premières font l'objet d'une mise en œuvre en cours. Elles ont été reconduites sur le fond au titre de la gestion 2018 mais elles ont été rédigées différemment.

*Recommandation n°1 : Inciter les organismes de sécurité sociale à expliciter les marges d'erreur associées à leur prévision de coût des exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale (DGOM, DB).*

*Recommandation n°2 : Recenser toutes les dépenses fiscales à rattacher à la mission, procéder à leur estimation de manière fiable (DGOM, DB, DLF) puis établir un programme pluriannuel de leur évaluation (DGOM, DB, DLF).*

Les deux autres recommandation (n°3 et 4) sont non mises en œuvre et elles sont reconduites au titre de la gestion 2018 au sein d'une même recommandation. Celle-ci englobe les exigences attendues en termes de fiabilisation des données financières dans Chorus et de maîtrise des risques.

*Recommandation n°3 : Pérenniser le travail de fiabilisation et de suivi des AE en lien avec la réalisation des projets notamment en annulant les autorisations d'engagements dormantes (DGOM, DB, CBCM).*

*Recommandation n°4. Fiabiliser les données financières dans le logiciel CHORUS en particulier pour les dépenses relevant du titre 6 du programme 123 – Conditions de vie outre-mer (DGOM, DB, CBCM).*

Les réponses de la DGOM à ces recommandations sont mentionnées en annexe n°1 de la présente note d'exécution budgétaire 2018.

Seule une recommandation est nouvelle au titre de l'exécution 2018, (recommandation n°2 mentionnée à la page suivante).

## Recommandations

**Recommandation n° 1 :** (DGOM, DB, CBCM) Fiabiliser les données financières dans le logiciel CHORUS par l'élaboration d'un plan d'actions dédié à la maîtrise des risques comptables et financiers de la mission *Outre-mer*.

**Recommandation n° 2 :** (SGG, DGOM, DLPAJ, DB) Valider une procédure permettant de déterminer les clés de répartition et les modalités de versement des intérêts moratoires dès le risque d'une condamnation de l'État matérialisé.

**Recommandation n° 3 :** (DGOM, DB, DSS, ACOSS) Dans le cadre de la refonte de la convention entre l'État et les organismes de sécurité sociale, garantir des mécanismes de fiabilisation concernant la prévision de coût des exonérations de cotisations patronales.

**Recommandation n° 4<sup>7</sup> :** (DGOM, DB, DLF) Recenser toutes les dépenses fiscales à rattacher à la mission, procéder à leur estimation de manière fiable et évaluer les principales d'entre-elles.

---

---

<sup>7</sup> Cette recommandation est reprise dans le référé « 50 recommandations » de la Cour des comptes et fait l'objet à ce titre d'un suivi durant trois ans.

## Sommaire

<b>1 UNE PROGRAMMATION ET UNE EXECUTION SOUS CONTRAINTES.....</b>	<b>15</b>
1.1 La programmation initiale : une maquette budgétaire stable, une délimitation insatisfaisante du périmètre .....	15
1.1.1 Évolutions et mesures nouvelles.....	15
1.1.2 Hypothèses de budgétisation : des carences assumées, preuves d'une délimitation insatisfaisante du périmètre .	16
1.2 La mobilisation de nombreux dispositifs budgétaires pour répondre aux enjeux de gestion .....	20
1.2.1 Une couverture des aléas de gestion rendue possible par d'importants mouvements de crédits .....	22
1.2.2 Une sous-exécution d'une ampleur inédite en 2018 .....	25
1.3 Des dépenses qui n'appellent pas la même vigilance.....	28
1.3.1 Les emplois et les dépenses de personnel : des contraintes RH fortes .....	29
1.3.2 Les dépenses de fonctionnement : une hausse inégalée en 2018 .....	33
1.3.3 Des dépenses d'intervention soumises à une très forte rigidité.....	33
1.3.4 Les dépenses d'investissement : un report important d'engagements juridiques en 2018.....	35
1.3.5 Le financement de l'opérateur : une diminution des financements amortie par la baisse du taux de mise en réserve.....	38
1.4 Une trajectoire budgétaire à sécuriser .....	39
1.4.1 Des risques éteints en 2018, d'autres à venir .....	40
1.4.2 L'évolution dans la gestion des reports de crédits .....	45
<b>2 DEUX PROGRAMMES CONFRONTÉS A DES DIFFICULTÉS D'EXECUTION DIFFERENTES : ENTRE URGENCE ET RIGIDITÉ.....</b>	<b>49</b>
2.1 Le programme 123 : un budget de sédimentation en réponse à des besoins étendus .....	49
2.2 Un programme 138 déséquilibré et rigide : une sécurisation à renforcer.....	59
2.2.1 L'action 1 : une fiabilisation des dépenses d'exonération de charges de sécurité sociale à renforcer dans le cadre du projet de réforme de la convention entre l'État et l'ACOSS.....	60

2.2.2 D'autres dépenses à prendre en compte au titre de l'exécution 2018 du programme 138 .....	63
---	----

### **3 AUTRES ELEMENTS EN VUE DE L'EVALUATION BUDGETAIRE D'ENSEMBLE..... 64**

3.1 Des dépenses fiscales non pilotées deux fois plus importantes que les dépenses budgétaires.....	64
3.1.1 Le poids des dépenses fiscales au regard des dépenses budgétaires.....	64
3.1.2 Les principales évolutions intervenues en 2018.....	65
3.1.3 Un défaut de pilotage des dépenses fiscales .....	66
3.2 LADOM : un opérateur encore fragile .....	69
3.2.1 Les effectifs de l'opérateur LADOM : des ressources humaines sous tension – un audit des RH et des processus métiers à mener.....	70
3.2.2 Un cumul de difficultés dans le cadre de l'apurement des dettes.....	72
3.3 Des dépenses budgétaires et fiscales croissantes.....	74
3.4 La démarche de performance : un bilan contrasté.....	75
3.4.1 Une évolution sensible des indicateurs de performance depuis 2013.....	75
3.4.2 Des écarts significatifs de performance sur deux indicateurs du programme 138 .....	77
3.4.3 Une animation difficile de la performance .....	81
3.4.4 Une démarche de performance à consolider .....	81

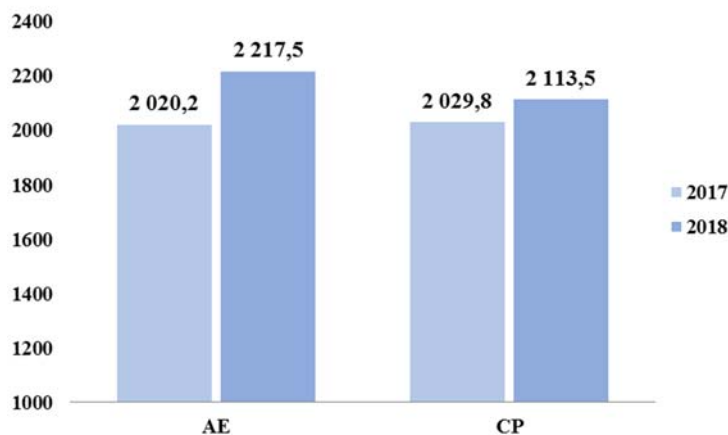
## Introduction

S'inscrivant dans le cadre de la programmation quinquennale 2018-2022 du Président de la République en faveur des outre-mer, la mission *Outre-mer*, placée sous la responsabilité du ministère des outre-mer, vise d'une part à favoriser la création de richesses et d'emplois pour le développement économique dans les outre-mer et d'autre part à améliorer la cohésion sociale et les conditions de vie des populations y résidant.

Cette mission est composée de deux programmes dont le responsable est le directeur général des outre-mer : 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. A ces dépenses budgétaires s'ajoutent des dépenses fiscales, elles-mêmes deux fois supérieures aux crédits budgétaires de la mission.

En 2018, la mission représente un montant exécuté de 2,2 Md€ en AE et 2,1 Md€ en CP soit une augmentation respective de + 10 % et + 4 % par rapport à l'exécution 2017.

**Graphique n° 1 : Exécution 2017-2018 (M€)**

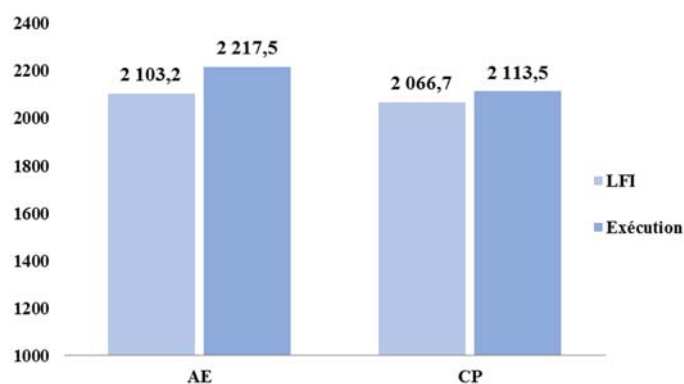


Source : Cour des comptes, CHORUS

Les crédits ouverts en LFI 2018 sont stables par rapport à la LFI 2017 néanmoins, les seuls crédits de la LFI 2018 se sont avérés insuffisants puisque les crédits exécutés en 2018 sont supérieurs à la LFI de 5 % et 2 %

en AE et en CP. Par rapport à la LFI 2018, le programme 123 – *Conditions de vie outre-mer* a sous-consommé (- 50 M€ en CP) tandis que le programme 138 – *Emploi outre-mer* connaît une surconsommation (+ 97 M€ en CP). Depuis 2013, les montants exécutés de la mission sont stables avec un taux de croissance annuel moyen de 1 %.

**Graphique n° 2 : LFI et exécution 2018 (M€)**



Source : Cour des comptes, CHORUS

Par ailleurs, la mission a bénéficié de crédits en LFI 2018 supérieurs (+ 50 M€) aux plafonds fixés pour les années 2018 à 2020 par l'article 15 de la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022.

# 1 UNE PROGRAMMATION ET UNE EXECUTION SOUS CONTRAINTES

## 1.1 La programmation initiale : une maquette budgétaire stable, une délimitation insatisfaisante du périmètre

### 1.1.1 Évolutions et mesures nouvelles

La mission *Outre-mer* se caractérise en 2018 par des évolutions de dépenses davantage que de périmètre, la maquette budgétaire ne faisant l'objet d'aucune modification.

Dans un contexte national de contrainte budgétaire et de maîtrise des dépenses et à la suite des événements sociaux et climatiques (crise sociale en Guyane, saison cyclonique aux Antilles), la mission *Outre-mer* voit en effet ses crédits augmenter de 3,2 % en AE et de 3,9 % en CP entre la LFI 2017 et la LFI 2018 à périmètre constant.

La programmation 2018 traduit notamment :

- les engagements relatifs au **plan d'urgence pour la Guyane** (*Pou Lagwiyann dékolé*, 21 avril 2017) : dotation spéciale dédiée à la construction de lycées (50 M€ en AE et 12,6 M€ en CP) et augmentation de la dotation spéciale équipement scolaire de 5 M€ soit 14,8 M€ en AE et 10,8 M€ en CP ;
- la poursuite de la gestion de crise cyclonique et le début de la **reconstruction de Saint-Martin** suite aux ouragans de septembre 2017 : 18,5 M€ d'AE ont été ouvertes en LFR 2017 puis reportées en 2018 au titre de la reconstruction de St-Martin (prise en charge du fonds de secours) et 48,9 M€ en AE et CP ont été rattachées au titre du fonds de solidarité de l'Union européenne ;
- l'incidence budgétaire de la mise en œuvre de plusieurs dispositifs concrets de la **loi n°2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer** et portant autres dispositions en matière sociale et économique (dite « loi EROM ») qui vise à réduire les écarts de développement entre les territoires d'outre-mer et l'hexagone : élargissement du périmètre de l'aide au fret (décret n°2017-1476 du 16 octobre 2017), dispositif d'aide à la continuité territoriale (décret n°2018-155 du 1<sup>er</sup> mars 2018) ;

- les **Assises des outre-mer**, qui ont conduit à la remise d'un Livre bleu outre-mer au Président de la République le 28 juin 2018 et à la collecte de plus de mille projets proposés par des institutions publiques et des acteurs économiques ou associatifs<sup>8</sup>.

Les mesures nouvelles et les transferts de crédits les plus significatifs sont les suivants :

- P.123, action 6 « *Collectivités territoriales* » : mise en œuvre du plan Guyane et accompagnement de la collectivité territoriale de Guyane (CTG) par la construction d'une dotation spéciale dédiée à la construction et l'équipement des lycées et collèges : 50 M€ en AE et 12,6 M€ en CP ;
- P.123, action 6 « *Collectivités territoriales* » : rétrocessions aux programmes 214 – *Soutien de la politique de l'Éducation nationale* et 141 – *Enseignement public de second degré* de dotations et subventions spécifiques aux établissements et à l'enseignement outre-mer (Polynésie, Mayotte, Nouvelle-Calédonie) : 88,97 M€ en AE et 82,79 M€ en CP.

Enfin, un amendement parlementaire examiné dans le cadre du PLF 2018 a conduit au transfert de 22,1 M€ de crédits du programme 138 action 1 « *Soutien aux entreprises* » vers le programme 123 action 9 « *Appui à l'accès aux financements bancaires* » afin de compenser la disparition du mécanisme équivalent au fonds vert pour les collectivités territoriales du Pacifique et permettre des investissements environnementaux.

### **1.1.2 Hypothèses de budgétisation : des carences assumées, preuves d'une délimitation insatisfaisante du périmètre**

La programmation 2018 était présentée en équilibre par rapport aux ressources disponibles. Néanmoins, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) avait, par note au directeur général des outre-mer du 5 février 2018, émis un avis défavorable sur le programme 123 au motif notamment de l'absence de la prise en compte du contentieux SARA, qui aurait dû être considérée comme une dépense obligatoire<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Un certain nombre de ces projets devra s'inscrire dans le cadre de l'enveloppe de la mission fixée par l'article 15 de la loi n°2018-32 du 22 janvier 2018.

<sup>9</sup> Dans son rapport relatif à *La situation et les perspectives des finances publiques*, la Cour des comptes alertait également sur le niveau des sous-budgétisations liées au contentieux SARA mais également aux prévisions d'exonérations de charges sociales.



Mis à part le cas des dépenses relatives aux exonérations de charges sociales, l'absence de budgétisation comme la sous-budgétisation correspondent à une décision assumée du responsable de programme et qui s'explique par :

- la contestation de l'affectation de la dépense sur le périmètre de la mission, par nature interministérielle : le ministère des outre-mer considère que seules les dépenses relevant de ses missions propres (par exemple la continuité territoriale) devraient lui être imputées, et non des dépenses dont le fait générateur ne peut lui être attribué ;
- la mission *Outre-mer* ne dispose pas de crédits propres de contentieux. En 2008, le budget contentieux (alors de 1,8 M€) a été transféré en PLF vers le secrétariat général du ministère de l'intérieur. Depuis cette date, le ministère de l'intérieur assure l'indemnisation des préjudices outre-mer sur le programme 216.

La réserve de précaution a servi de provisionnement pour des dépenses que la DGOM ne souhaitait pas afficher à sa charge<sup>10</sup>.

En 2018, les principales sous-budgétisations ont concerné le contentieux SARA/EDF, enfin soldé, et le respect des engagements issus de la convention signée entre l'État et la collectivité territoriale de Guyane (CTG) le 24 octobre 2017 relatifs à la compensation du « trop versé » par la CTG au titre du RSA en contrepartie d'une démarche de redressement de ses comptes.

- ***Le contentieux SARA/EDF***

Le 15 mai 2015, le tribunal administratif de Fort-de-France a condamné l'État à verser à EDF une indemnité de 55 716 912 € en réparation du préjudice subi par la société nationale suite à des réquisitions préfectorales effectuées en septembre 2009 et décembre 2013 la contraignant à s'approvisionner en fuel lourd auprès de la société anonyme de raffinerie des Antilles (SARA) à un prix supérieur à celui du marché.

Une seconde condamnation a été prononcée le 10 novembre 2016 au titre des réquisitions du 1<sup>er</sup> janvier au 26 août 2014, pour un montant de 6 220 902,87 € La CAA de Bordeaux a confirmé les deux jugements le 27

---

<sup>10</sup> L'administration confirme d'ailleurs cette position dans plusieurs réponses à des questions parlementaires posées dans le cadre de l'examen du PLF 2018.

juillet 2017<sup>11</sup>. L'arrêt est devenu exécutoire et les intérêts légaux courent depuis le 1<sup>er</sup> août 2017, à un taux majoré de 5,90 % depuis octobre 2017.

Une provision de 10 M€ a été versée selon une clé de répartition décidée par un arbitrage du 19 mars 2015 : 40 % à la charge du ministère des outre-mer, 35 % à la charge du ministère de l'intérieur et 25 % à la charge du ministère de l'économie.

**Encadré : Illustration des difficultés du dialogue interministériel  
(extrait de rapport de l'IGA<sup>12</sup>)**

Le contentieux est né d'une décision des services du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, qui a présenté la mesure et indiqué, lors d'une RIM du 30 juillet 2010 que, si le tribunal administratif venait à l'annuler, 1,8 M€ devrait être remboursé à EDF, montant manifestement sous-évalué. C'est la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) qui a préparé les arrêtés de réquisition, eux-mêmes pris en application d'un décret promulgué sur le rapport du ministre de l'économie. Or, la contribution du ministère chargé de l'économie n'est que de 25 % du total.

La DGCCRF a refusé de contribuer au règlement des contentieux entre l'État et les opérateurs pétroliers (pour la Réunion) et l'État et EDF (pour les Antilles). Le ministère des outre-mer s'est vu imputer l'essentiel de la charge financière, au motif qu'il avait assuré la défense de l'État. Un courrier du 17 avril 2013 adressé par le directeur de cabinet du MOM au directeur de cabinet du ministre de l'économie et des finances sur cette affaire, demandant notamment de « clarifier pour l'avenir le rôle de chaque département ministériel dans le cadre de litiges comparables » est resté sans réponse.

Le RPROG a considéré que cette clé de répartition ne s'appliquait qu'à la provision et non à la totalité de la somme due à EDF et il a donc volontairement refusé d'inscrire les crédits, malgré les alertes du CBCM (qui a qualifié cette absence d'inscription « *de risque voire d'impasse budgétaire*<sup>13</sup> ») et de la Cour des comptes.

L'arbitrage ultime a conduit la mission à demander dégel et ouverture de crédits au titre de l'action 2 du programme 123. À ce titre, le P.123 a bénéficié d'un dégel partiel de la réserve gouvernementale. Le

<sup>11</sup> Le Conseil d'État a confirmé l'arrêt d'appel (CE, n°397422, 28 décembre 2016).

<sup>12</sup> Rapport sur *Le traitement budgétaire des dépenses de contentieux du ministère de l'intérieur*, Inspection générale de l'administration, janvier 2018.

<sup>13</sup> Compte-rendu de gestion du CBCM du 26 mai 2018.

règlement du montant de l'indemnisation dont la part revenait au ministère des outre-mer (25 190 856,76 €) a été versé le 20 novembre 2018 : 20 774 725,84€ au titre du principal, 4 416 130,92€ au titre des intérêts moratoires. L'indemnisation a été financée par un tamponné de dégel partiel de 13 989 107€ en AE et 12 002 210 € en CP, le solde étant financé par redéploiement en gestion.

- ***La compensation du « trop versé » par la collectivité territoriale de Guyane (CTG) au titre du RSA***

La convention signée entre l'État et la collectivité territoriale de Guyane le 24 octobre 2017 prévoyait la compensation par l'État du « trop versé » par la CTG au titre du RSA, en contrepartie d'une démarche de redressement de ses comptes.

Le responsable de programme a indiqué aux parlementaires ne pas inscrire cette dépense, d'une part parce qu'il n'avait pas de visibilité sur le respect des engagements de la CTG et, d'autre part, parce qu'il contestait l'affectation de cette dépense sur le périmètre de la mission (action 6 du programme 123).

Dans le cadre du schéma de fin de gestion 2018, une subvention exceptionnelle de 44 200 000 € a été versée à la CTG. Son financement a été permis par un tamponné de dégel de 10 M€, l'ouverture de crédits en LFR et le redéploiement de crédits au sein du P.123.

L'interministérialité et la gestion de crise constituent des risques budgétaires importants puisque des décisions prises dans l'urgence ne sont pas sécurisées à l'issue de la crise et du « temps opérationnel ». À défaut de crédits disponibles ou de clés de répartition claires, les paiements sont différés et ils peuvent se révéler coûteux en intérêts moratoires. Dans le contentieux SARA/EDF, la RIM s'est ainsi déroulée le 19 mars 2015 alors que l'État avait été condamné le 18 juin 2014 par le Conseil d'État, générant des intérêts moratoires élevés.

Cette situation est d'autant plus préoccupante que des contentieux pendants présentent des enjeux analogues en terme d'impact budgétaire et d'incertitude quant à leur prise en charge. De manière similaire, les exonérations de charges sociales présentaient un risque en 2018 de dépassement des crédits consommés par rapport à la LFI, générant un avis favorable avec réserve du CBCM sur le programme 138. Plus qu'une sous-budgétisation annuelle, la mauvaise évaluation de cette dépense constitue un risque majeur pour la trajectoire budgétaire (Cf. partie 1.4)

## 1.2 La mobilisation de nombreux dispositifs budgétaires pour répondre aux enjeux de gestion

La gestion des crédits 2018 est marquée par la mobilisation par le responsable des programmes 123 et 138 de l'ensemble des outils budgétaires permettant un abondement des crédits disponibles.

Le tableau ci-dessous présente les montants des crédits initiaux, les crédits intervenus en cours de gestion et les crédits consommés de la mission *Outre-mer* pour l'année 2018.

**Tableau n° 2 : Évolution des crédits en gestion 2018 (M€)**

En M€	Programme 123		Programme 138		Total mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>PLF</b>	775,8	734,7	1 329,0	1 333,6	2 104,8	2 068,3
<b>LFI</b>	796,6	733,4	1 306,6	1 333,3	2 103,2	2 066,7
<b>Mouvements de crédits</b>	9,3	-4,4	28,7	17,5	38,1	13,1
<i>Reports</i>	20,8	1,6	19,5	12,4	40,3	14,1
<i>Virements</i>	-8,6	-4,4	8,6	4,4	0,0	0,0
<i>Transferts</i>	-2,9	-1,6	0,6	0,6	-2,3	-1,0
<i>Décrets d'avance</i>						
<i>Répartitions</i>						
<i>Fongibilité asymétrique</i>			-1,2	-1,2	-1,2	-1,2
<i>Annulations</i>						
<b>Fonds de concours et attributions de produits</b>	65,6	65,6	33,9	33,9	99,5	99,5
<b>LFR</b>	33,6	33,4	100,0	78,1	133,6	111,5
<b>Total des crédits ouverts</b>	905,1	828,1	1 469,3	1 462,7	2 374,4	2 290,8
<b>Réserve en fin de gestion ( e ) = réserve (a,b,c,d) - utilisation (e,f)</b>	0,0	0,0	2,0	2,0	2,0	2,0
<i>Réserve initial ( a )</i>	23,9	22,0	35,2	36,0	59,1	58,0
<i>Surgels des reports ( b )</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Surgels éventuels ( c )</i>	0,0	0,0	1,2	1,2	1,2	1,2
<i>Dégel initial ( d )</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Dégels en gestion ( e )</i>	23,9	22,0	34,5	35,3	58,4	57,3
<i>Annulation de crédits gelés ( f )</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Crédits disponibles</b>	905,1	828,1	1 471,2	1 464,7	2 376,4	2 292,8
<b>Crédits consommés</b>	784,2	683,5	1 433,3	1 430,0	2 217,5	2 113,5
<b>Crédits consommés DGOM</b>	843,5	684,0	1 439,8	1 430,0	2 283,4	2 114,0

Source : Données CHORUS intégrant le reliquat de la réserve de précaution de 2M€.

La DGOM a procédé à des retraitements pour corriger les consommations réelles, des écarts significatifs apparaissent entre les AE déclarées par le responsable des programmes et celles enregistrées dans

*CHORUS* (restitution *INF-BUD-40*) qui s'élèvent à + 6,5 M€ pour le programme 138 – *Emploi outre-mer* et + 59,3 M€ pour le programme 123 – *Conditions de vie outre-mer*. Ces écarts sont le fait de régularisations à opérer sur les engagements juridiques des années antérieures.

La fiabilité des données dans le logiciel *CHORUS* encore insuffisante constitue une difficulté réelle et constante dans le suivi de la consommation des crédits avec les services déconcentrés (Cf. partie 1.4.2). Si la DGOM effectue certes des contrôles de cohérence par le croisement des suivis budgétaire et comptable demandés aux RBOP et des données intégrées à *CHORUS*, ils ne répondent qu'imparfaitement aux processus de fiabilité des données dans *CHORUS* notamment à la suite des corrections d'anomalies de masse. Il importe que la DGOM mette en œuvre un dispositif de maîtrise des risques comptables et financiers afin d'identifier les points de vigilance et réviser les processus en place.

Un plan d'actions proposant des réponses aux difficultés propres à la mission *Outre-mer* doit à court-terme être piloté par le RPROG. Ces actions pourraient être menées en priorisant les thèmes suivants : le renforcement des exigences en matière de contrôle interne comptable entre le RPROG et les RBOP, l'amélioration des procédures de suivi et d'alerte relatives aux erreurs comptables (saisies erronées, mauvaises imputations, etc.), le suivi et le contrôle des opérations de régularisation, jusqu'aux besoins en formation<sup>14</sup> des agents dans certaines territoires.

Dans le cadre de la contradiction, la direction du budget et le CBCM ont chacun exprimé leur volonté d'accompagner le RPROG dans cette démarche.

---

<sup>14</sup> A titre d'illustration, si la mise en place de l'application interministérielle *CHORUS formulaires* depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019 en lieu et place de l'application NEMO devrait permettre de réduire un certain nombre d'erreurs dans Chorus, il importe que l'ensemble du personnel maîtrise les différentes fonctionnalités de cette application.

**Recommandation n°1 : (DGOM, DB, CBCM) Fiabiliser les données financières dans le logiciel CHORUS par un plan d'actions dédié à la maîtrise des risques comptables et financiers de la mission *Outre-mer*.**

### **1.2.1 Une couverture des aléas de gestion rendue possible par d'importants mouvements de crédits**

#### 1.2.1.1 Les évolutions de la réserve de précaution

L'exercice 2018 se caractérise par des modifications majeures tant dans la budgétisation que dans l'exécution de la loi de finances initiale. Ainsi, l'effort de sincérisation qui a été conduit avec le Parlement, a amené le Gouvernement à abaisser le taux de mise en réserve à un niveau plus faible que précédemment, offrant aux gestionnaires des marges de manœuvre dont la contrepartie est une responsabilisation accrue sur leurs dépenses et sur le respect des plafonds votés.

Conformément à l'exposé général des motifs du PLF pour 2018 et à la circulaire de la direction du budget du 29 novembre 2017 relative à la mise en œuvre des mesures visant à assurer le respect en gestion du plafond de dépenses global de la loi de finances initiale pour 2018, une partie des crédits ouverts sur les programmes du budget général dotés de crédits limitatifs est mise en réserve à hauteur de 0,5 % en AE et en CP sur le T2 et de 3 % en AE et en CP sur le HT2. Ces crédits indisponibles ou « gelés » doivent permettre de couvrir les aléas de gestion (dépenses plus dynamiques que prévu ou mise en œuvre de mesures nouvelles), afin de garantir d'une part la capacité d'auto-assurance, et d'autre part la capacité de faire face aux besoins de solidarité interministérielle.

La mise en réserve initiale appliquée à chacun des deux programmes de la mission en 2018 s'est élevée à 3 % 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. Au total, les montants mis en réserve pour la mission *Outre-mer* s'élevaient en HT2 à 58,4 M€ en AE et 57,3 M€ en CP. En T2 ils représentaient 0,8 M€ en AE et en CP.

Un « surgel » a été effectué pour le programme 138 – *Emploi outre-mer* à hauteur de 1,2 M€ en AE et en CP en ce qui concerne le T2 soit un montant de crédits gelés de près de 2 M€

Ces crédits ont fait l'objet d'un dégel total aux fins d'utilisation en gestion en HT2 tandis que les crédits en T2 sont restés gelés jusqu'au 31 décembre 2018.

**Tableau n° 3 : Évolution de la réserve en gestion 2018 (M€)**

En M€		Réserve initiale (3% sur le HT2 et 0,5% sur le T2)	Tamponné de dégel partiel du 13/11/2018	Tamponné de dégel complet du 13/11/2018	Tamponné de surgel du 07/12/2018	Tamponné de dégel du 12/12/2018	Gel résiduel		
P123 - Conditions de vie outre-mer	HT2	AE	23,90	-13,90			0,00		
		CP	22,00	-12,00			0,00		
P138 - Emploi outre-mer	T2	CAS	AE	0,24		0,53		0,77	
			CP	0,24			0,53	0,77	
		HCAS	AE	0,52			0,68		1,20
			CP	0,52			0,68		1,20
		Total (CAS et HCAS) AE		0,76			1,21		1,97
		Total (CAS et HCAS) CP		0,76			1,21		1,97
	HT2	AE	34,47		-34,47			0,00	
		CP	35,27		-35,27			0,00	
Mission Outre-mer	T2	AE	0,76			1,21		1,97	
		CP	0,76			1,21		1,97	
	HT2	AE	58,37	-13,90	-34,47		-10,00	0,00	
		CP	57,28	-12,00	-35,27		-10,00	0,00	

Source : DGOM

### 1.2.1.2 Les nombreux mouvements de régularisation

Afin de remédier aux aléas de gestion supportés par la mission *Outre-mer*, différents dispositifs budgétaires ont été mis en œuvre en vue d'obtenir des crédits supplémentaires. Du dégel de crédits jusqu'au recours à la fongibilité asymétrique, le RPROG s'est efforcé de trouver en 2018 des marges de manœuvre étendues pour s'assurer du financement des politiques à mener.

#### Le dégel de la réserve en HT2

Le 13 novembre 2018, un tamponné de dégel partiel de 13,9 M€ en AE et 12,0 M€ en CP a permis de couvrir le règlement du contentieux SARA pour un montant de 25,1 M€. Le règlement est intervenu le 20 novembre 2018. Un dégel total de la réserve du programme 138 – *Emploi outre-mer* a été obtenu le 13 novembre 2018, à savoir 34,5 M€ en AE et 35,3 M€ en CP, afin de couvrir en partie le dépassement des compensations des exonérations de charges sociales patronales.

Le reste de la réserve, à savoir 10,0 M€ en AE = CP a été dégelé le 12 décembre 2018 afin de couvrir en partie le versement de la subvention exceptionnelle au bénéfice de la collectivité territoriale de Guyane (CTG) prévue dans la convention du 28 octobre 2017 relative à la mise en œuvre

des dispositions financières du Plan d'urgence en faveur de la Guyane, destinée au financement d'une compensation, permettant à la CTG de faire face à ses obligations en matière de RSA. Le règlement est intervenu le 17 décembre 2018.

### **Les ouvertures de crédits en LFR**

En LFR, le programme 138 – *Emploi outre-mer* a bénéficié d'une ouverture de crédit de 100,0 M€ en AE et de 78,0 M€ en CP au titre de la compensation à la sécurité sociale des exonérations de cotisations patronales spécifiques outre-mer permettant de couvrir la dynamique constatée en exécution des exonérations dite « LODEOM » et le programme 123 – *Conditions de vie outre-mer* a bénéficié d'une ouverture de 33,6 M€ en AE et de 33,4 M€ en CP au titre d'une part du règlement par la mission *Outre-mer* de sa quote-part de la charge résultant du contentieux « SARA » entre l'État et EDF, et d'autre part du versement à la CTG d'une aide exceptionnelle de soutien aux dépenses de RSA, conformément aux termes de la convention entre la CTG et l'État relative à la mise en œuvre des dispositions financières du Plan d'urgence pour la Guyane.

### **Report de crédits, décret de virement, redéploiements et fongibilité asymétrique**

La mission a obtenu l'accord pour des reports de crédits de 2017 à hauteur de 40,3 M€ en AE et de 14,1 M€ en CP alors qu'en 2017 les reports de 2016 étaient respectivement de 15,3 M€ et de 24,6 M€

Le programme 138 – *Emploi outre-mer* a fait l'objet d'un décret portant virement de crédits d'un montant de 8,6 M€ en AE et 4,4 M€ en CP, du programme 123 – *Conditions de vie outre-mer* à destination du programme 138 – *Emploi outre-mer* qui vise à permettre le financement de la compensation des exonérations de cotisations patronales spécifiques outre-mer à la sécurité sociale au titre de la gestion 2018.

Des redéploiements au sein du programme 123 – *Conditions de vie outre-mer* ont permis de compléter respectivement les dégels obtenus pour le financement du contentieux SARA et de la compensation versée à la CTG mentionnée supra.

La mission *Outre-mer* a été amenée à recourir pour la première fois, à la fongibilité asymétrique<sup>15</sup> pour un montant de 1,2 M€ (hors contribution

---

<sup>15</sup> La circulaire du 24 juillet 2018 relative aux modalités de mise en œuvre de la fongibilité asymétrique a ouvert une marge de manœuvre nouvelle, en introduisant d'une part une simplification dans le processus des demandes de fongibilité asymétrique formulées par les responsables de programme auprès des services du



au CAS Pensions), lui permettant ainsi d'abonder le versement complémentaire attendu par l'ACOSS, au titre de la compensation aux organismes sociaux des exonérations de charges spécifiques à l'outre-mer 2018.

Ce dispositif de compensation d'exonérations de charges sociales patronales pèse en effet très lourdement sur la gestion infra-annuelle de la mission *Outre-mer* et nécessite de mobiliser un grand nombre de canaux budgétaires, obérant la capacité de programmation et de bonne gestion des crédits par le DGOM. L'objectif poursuivi par le responsable de programme étant d'optimiser l'utilisation des crédits mis à la disposition du ministère, dans un contexte budgétaire de réduction de la dépense publique.

### **1.2.2 Une sous-exécution d'une ampleur inédite en 2018**

Alors même que la mission a bénéficié d'une importante mise à disposition de crédits en cours de gestion, les montants exécutés issus de *CHORUS* font état d'une sous-exécution de 158,9 M€ en AE et de 177,3 M€ en CP. En 2017, la sous-exécution était de 20 M€ en CP.

---

contrôleur budgétaire et comptable ministériel et d'autre part, un assouplissement dans les conditions et les modalités d'application de cette fongibilité.

**Tableau n° 4 : Crédits en LFI et en exécution pour 2018 (M€)**

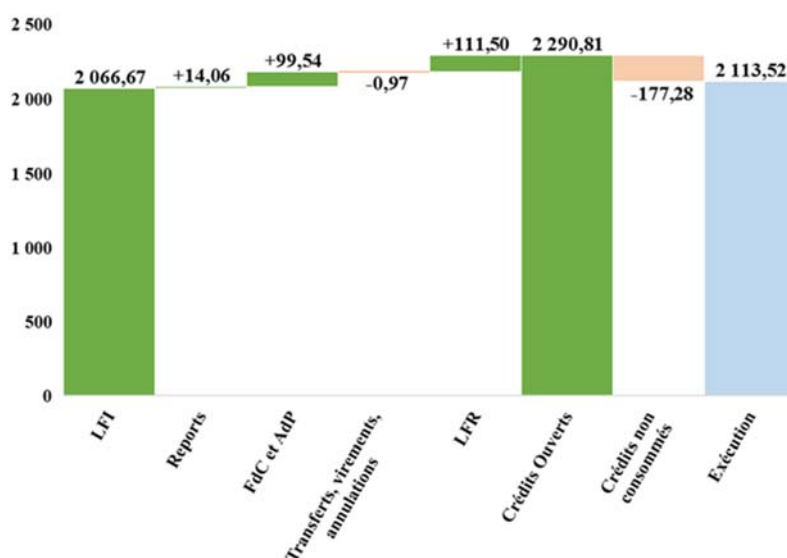
Numéro et intitulé du programme et de l'action	Ouvertes en LFI pour 2018		Execution pour 2018	
	AE	CP	AE	CP
<b>138 – Emploi outre-mer</b>	<b>1 306,57</b>	<b>1 333,27</b>	<b>1 433,33</b>	<b>1 429,99</b>
01 – Soutien aux entreprises	1 056,58	1 078,20	1 169,30	1 171,69
02 – Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle	247,47	252,54	260,85	255,08
03 – Pilotage des politiques des outre-mer	2,53	2,53	3,18	3,22
<b>123 – Conditions de vie outre-mer</b>	<b>796,60</b>	<b>733,41</b>	<b>784,15</b>	<b>683,53</b>
01 – Logement	225,56	227,70	159,27	162,91
02 – Aménagement du territoire	161,13	165,64	183,90	151,25
03 – Continuité territoriale	41,12	41,12	39,45	40,23
04 – Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports	19,49	19,60	20,45	19,61
06 – Collectivités territoriales	261,92	225,11	318,55	267,56
07 – Insertion économique et coopération régionales	0,91	0,91	0,42	0,41
08 – Fonds exceptionnel d'investissement	40,00	36,00	36,77	29,23
09 – Appui à l'accès aux financements bancaires	46,47	17,33	25,34	12,33

Source : Cour des comptes, données CHORUS.

Cette sous-exécution est essentiellement portée par le programme 123 – *Conditions de vie outre-mer* pour un montant de 121 M€ en AE et 144,5 M€ en CP, le programme 138 – *Emploi outre-mer* ne représente que 37,9 M€ en AE et 34,7 M€ en CP par rapport aux crédits disponibles. Avec les seuls crédits alloués en LFI 2018, les dépenses de la mission auraient été couvertes puisque comme l'indique le tableau supra les crédits exécutés présentent une sous-consommation par rapport à la LFI. Le programme 123 est en dessous de la LFI à hauteur de 60 M€ tandis que les crédits alloués

par la LFI au programme 138 n'auraient pas été suffisants du fait de la tension exercée par la dette de l'État vis-à-vis de l'ACOSS.

**Graphique n° 3 : De la LFI à l'exécution (CP, en Md€)**



Source : Cour des comptes, données CHORUS.

Un certain nombre de justifications ont été avancées par la DGOM pour expliquer cette sous-consommation d'une ampleur inédite en 2018 :

- un déficit généralisé de factures à acquitter qu'aucun territoire n'a anticipé suffisamment tôt : ainsi un renversement complet de tendance s'est produit entre les prévisions formulées par les territoires au moment des dialogues de gestion de septembre, et la réalité des dépenses des deux mois suivants.
- le référendum en Nouvelle-Calédonie : certaines collectivités ont mobilisé leurs services pour son organisation au détriment de leurs missions principales ;
- les conséquences indirectes de la crise sociale à Mayotte, qui a retardé l'exécution budgétaire ;
- une maîtrise d'ouvrage à la fiabilité discutable que le programme 123 a notamment subie en Guyane à hauteur de 17 M€ en CP ;

- certains paiements n'ont pu être traités malgré la mobilisation collective de la chaîne de dépenses et l'obtention de dérogations à la date de clôture (avancée de plusieurs jours sur certains territoires) ;
- un turn-over important d'agents sur certains territoires, avec notamment des affectations en fin de période ;
- une consommation des crédits concentrée en fin d'exercice (notamment pour des raisons climatologiques sur certains territoires), associée à une programmation anticipée de la LFR de fin d'année.

Contrairement à d'autres programmes budgétaires, l'exercice de prévision du programme 123 est également rendu complexe en raison d'une forte dépendance envers des maîtrises d'ouvrages tierces : opérateurs de logements sociaux, collectivités conditionnant le niveau d'exécution des CP (44,4 % des CP consommés).

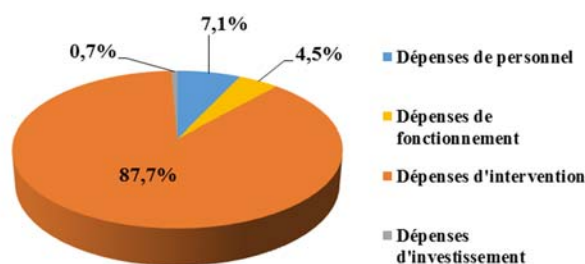
Malgré cette sous-consommation en 2018, la DGOM a demandé des reports de crédits pour 2019 pour un montant de 61,2 M€ en AE et 74,1 M€ en CP pour le programme 123 – *Conditions de vie outre-mer* et 24,1 M€ en AE et 29,4 M€ en CP pour le programme 138 – *Emploi outre-mer*, soit pour la mission Outre-mer 85,4 M€ en AE et 103,5 M€ en CP.

**Ainsi, bien que les crédits aient abondé la mission durant l'exercice, cette sous-consommation témoigne d'une capacité limitée d'anticipation et de suivi de la consommation infra-annuelle des crédits. Les sous-jacents de l'exécution 2018 apparaissent par conséquent comme insuffisamment maîtrisés par le responsable de programme de la mission.**

Face aux difficultés de gestion, la DGOM s'est fixée pour objectif d'élaborer une charte de gestion du programme 123 partagés avec les RBOP des territoires.

### **1.3 Des dépenses qui n'appellent pas la même vigilance**

Les principales composantes des dépenses de la mission *Outre-mer* constituent les dépenses d'intervention (87,7 %) et les dépenses de personnel qui représentent toutes deux près de 95 % des dépenses de la mission. Moins importantes en volume, les dépenses de fonctionnement et d'investissement impliquent néanmoins certaines vigilances au regard de l'exécution de ces crédits.

**Graphique n° 1 : Les dépenses de la mission par titre (% des CP)**

Source : Cour des comptes – Données DGOM

### 1.3.1 Les emplois et les dépenses de personnel : des contraintes RH fortes

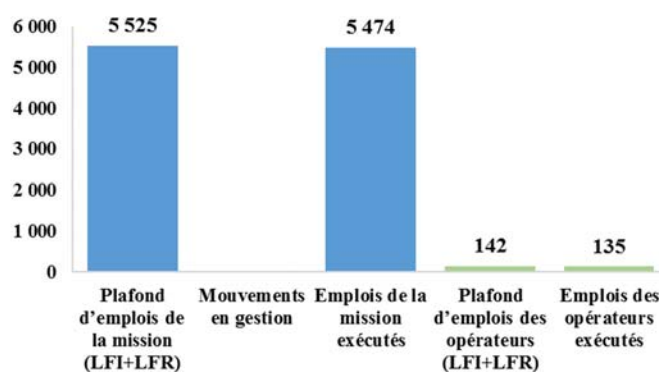
Le plafond d'emploi fixé pour la mission *Outre-mer* concerne uniquement le programme 138 avec le personnel dédié au Service militaire adapté (SMA)<sup>16</sup>. En effet, les effectifs du ministère des outre-mer (hors SMA) sont gérés en termes de dépenses sur le titre 2 par le ministère de l'Intérieur (direction des ressources humaines et direction de l'action territoriales) et couverts par le programme 216 « *Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur* » et le programme 307 « *Administration territoriale* ». Le ministère de l'outre-mer bénéficie par conséquent de peu de marges de manœuvre pour résoudre efficacement les contraintes de ressources humaines auxquelles elle peut être confrontée en centrale<sup>17</sup> comme dans certains territoires.

<sup>16</sup> Le SMA est un dispositif militaire d'insertion socioprofessionnelle destiné aux jeunes volontaires de 18 à 25 ans les plus éloignés de l'emploi au sein des outre-mer. Les unités du SMA accueillent, forment et accompagnent des volontaires dans un cadre militaire structurant centré sur l'acquisition de compétences sociales et professionnelles avec pour mission prioritaire d'améliorer l'employabilité des jeunes d'outre-mer.

<sup>17</sup> Cf. Partie 3.4.3 concernant les difficultés relatives au pilotage et au suivi de la maîtrise des risques et de la démarche de performance de la mission *Outre-mer*.

Pour le Service militaire adapté, 5474 ETPT ont été réalisés en 2018 pour 5525 ETPE prévus en LFI 2018, soit un taux de consommation de 99 % contre 99,5 % en 2017. Cette légère sous-consommation depuis deux ans témoigne des difficultés de recrutement du SMA sur certains territoires (notamment les Antilles). Les dépenses de personnel de ce programme, toutes catégories confondues, sont imputées sur l'action n°2 « Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle » de ce programme.

**Graphique n° 2 : Plafond d'emplois et exécution (en ETPT pour l'État et ses opérateurs)**



Source : DGOM

Le SMA a connu une montée en puissance significative depuis 2009, avec la mise en œuvre du plan SMA 6000 qui visait à recruter 6000 volontaires (volontaires stagiaires et volontaires techniciens). L'objectif de SMA 6 000 a été atteint en 2017 avec la mise en formation de 6 010 bénéficiaires du dispositif. Le plafond d'emplois avait été fixé en 2017 à 4 400 ETPT en vue d'atteindre la cible de 6000 volontaires.

**Tableau n° 5 : Évolution du plafond d'emploi et des effectifs depuis 2015**

	2015	2016	2017	2018	Évolution 2018/2017
<b>Effectif total SMA en ETPT (plafond LFI)</b>	<b>5309</b>	<b>5309</b>	<b>5505</b>	<b>5525</b>	<b>+20</b>
<i>dont volontaires</i>	4204	4204	4400	4400	0
<i>dont personnel d'encadrement (civils et militaires)</i>	1105	1105	1105	1125	+20
<b>Effectif total SMA en ETPT (exécuté)*</b>	<b>5296</b>	<b>5301</b>	<b>5477</b>	<b>5474</b>	<b>-3</b>
<i>dont volontaires</i>	4204	4206	4387	4353	-34
<i>dont personnel d'encadrement (civils et militaires)</i>	1092	1095	1090	1121	+31

Source : DGOM - \*Données issues des RAP.

Le SMA avance différentes explications à la sous-consommation observée par rapport au schéma d'emploi fixé par la LFI depuis désormais deux ans :

- d'une part, il est constaté un nombre significatif d'absences irrégulières ou de situations de désertion qui ont eu un impact sur les résultats en termes d'ETPT réalisés ;

- d'autre part, le SI métier LAGON qui permet d'assurer le suivi RH des volontaires stagiaires, a pu faire apparaître des anomalies dans le calcul des ETPT.

En 2018, le résultat obtenu est inférieur à la cible fixée (-34 bénéficiaires). Des difficultés de recrutement dans les territoires des Antilles ont été observées et se justifient par des raisons structurelle et conjoncturelle. D'un point de vue structurel tout d'abord, la population locale vieillit et la population dans les tranches d'âge de recrutement du SMA diminue. Par ailleurs, d'autres dispositifs tels que la garantie jeunes font directement concurrence à la stratégie de recrutement des SMA. C'est pourquoi, une étude a été lancée et vise à mesurer l'attractivité du dispositif SMA. En outre, le commandement du SMA a défini de nouvelles cibles de recrutement en faisant davantage porter l'effort dès 2019 sur les territoires tels que la Nouvelle-Calédonie ou Mayotte.

S'agissant de la population des cadres, sur un plafond d'emplois autorisé à 1125 ETP, le SMA a totalisé 1121 cadres (soit 68 civils et 1053

personnels militaires<sup>18</sup>) en 2018. Cette légère sous-consommation du plafond d'emploi s'explique par un poste non-honoré pour un personnel civil et par le départ de personnel militaire non remplacé dans le cadre du plan de mutation 2018.

La dépense de personnel du SMA (hors CAS pension) sur le programme 138 a néanmoins augmenté en 2018 de + 1,6 M€ par rapport aux dépenses exécutés sur ce poste 2017 (100,4 M€). Cette hausse s'explique par l'impact du schéma d'emplois pour tenir compte de l'augmentation de 20 ETPT de cadres, un GVT positif et des mesures catégorielles notamment au profit des militaires du rang.

**Tableau n° 6 : Principaux facteurs d'évolution de la dépense de personnel du SMA en 2017 et 2018**

<b>Mission Outre-mer (M€)</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
<i>Exécution des Dépenses de personnel (Hors CAS pension)</i>	<b>100,4</b>	<b>102</b>
<i>Schéma d'emplois</i>	1,2	0,8
<i>Mesures générale</i>	0,5	0,4
<i>Mesures catégorielles</i>	0,4	0,2
<i>GVT-solde</i>	0,3	0,3
<i>Rebasage/autres variations</i>	-0,6	0

Source : Données DGOM et RAP.

Dans le cadre du schéma de fin de gestion, 1,17 M€ des crédits du BOP SMA T2 ont été redéployés au profit du programme 138 au titre de la fongibilité asymétrique.

<sup>18</sup> Ce personnel militaire est mis pour emploi du ministère des outre-mer par le ministère des armées à partir de protocoles et délégations de gestion permettant d'imputer les dépenses de personnel sur le programme 138.



### **1.3.2 Les dépenses de fonctionnement : une hausse inégale en 2018**

Le montant des dépenses de fonctionnement s'élève à 96,12 M€ en AE et 95,92 M€ en CP, soit 4,33 % des AE et 4,54 % des CP consommés par la mission en 2018. Malgré leur faible importance relative, il s'agit d'un niveau de consommation jamais atteint, les crédits oscillant chaque année depuis 2012 entre 65 et 90 M€.

Si ces dépenses concernent principalement l'action n°2 « Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle » du programme 138, le programme 123 se caractérise par un écart important entre prévision et exécution. Cet écart tient principalement à deux dépenses. En premier lieu, les dépenses de fonctionnement consacrées à l'action 2 « Aménagement du territoire » : programmées à hauteur de 1,8 M€ en AE et CP, se sont en réalité élevées à 30,2 M€ en AE et 32,2 M€ en CP, dont une dépense de 26,0 M€ en AE et CP correspondant au contentieux SARA. Par ailleurs, la délégation de service public pour la desserte maritime de Saint-Pierre-et-Miquelon a été comptabilisée pour un montant de 6,8 M€ AE et 7,6 M€ CP au titre des subventions pour charges de service public, alors qu'elle était programmée en LFI en dépense d'intervention pour un montant de 6,6 M€.

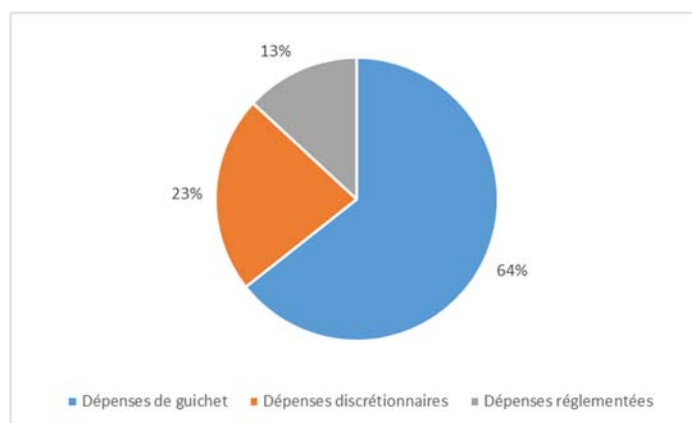
En ce qui concerne le programme 138 à l'inverse, le reliquat de dépenses de fonctionnement non consommées par le SMA (1,51 M€ en AE et 4,6 M€ en CP issus du dégel de crédits) a été utilisé pour répondre en partie au besoin croissant lié aux dépenses relatives aux exonérations de charges sociales selon le principe d'auto-assurance. Le SMA a ainsi participé pour la première fois à l'effort de dépense qui pèse sur ce programme. Face à ces dépenses croissantes résultant des estimations de l'ACOSS et « subies » par le RPROG, ce choix s'apparente davantage à la nécessité de répondre à une urgence qu'à une volonté de garantir les conditions d'une gestion saine et apaisée.

### **1.3.3 Des dépenses d'intervention soumises à une très forte rigidité**

Exactement dans les mêmes proportions que les exercices précédents, les dépenses d'intervention représentent près de 88 % des dépenses de la mission *Outre-mer*. La consommation des crédits est en hausse de 3,41 % en AE (1,95 Md€) et 0,45 % en CP (1,85 Md€).

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

**Graphique n° 3 : Rigidité et pilotage des dépenses d'intervention (% en CP)**



Source : Cour des comptes à partir des extractions CHORUS au 15/01/2019

Les dépenses les plus rigides, dites de « guichet », correspondent à des dispositifs dont les leviers de maîtrise sont la modification de paramètres législatifs ou réglementaires qui régissent le niveau et les conditions d'ouverture des droits aux prestations. Elles représentent 61 % des dépenses d'intervention en AE et 64 % en CP, près de 55 % des dépenses totales de la mission *Outre-mer*. Il s'agit d'une part des compensations d'exonérations de charges sociales inscrites au programme 138, en augmentation de 13,26 % en AE et CP par rapport à l'exercice 2017 et, d'autre part, du fonds de continuité territoriale, qui enregistre une diminution d'environ 8 % malgré la mise en œuvre de dispositifs nouveaux contenus dans la loi du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer (EROM).

**Tableau n° 7 : Dépenses de guichet de la mission *Outre-mer***

En M€	Type de dépense		Exécution 2016	Exécution 2017	LFI 2018	Exécution 2018	Variation 2018/2017	Variation LFI/Exéc.
P123	Fonds de continuité territoriale	AE	29,6	30,6	31,5	28,24	-7,71%	-10,35%
		CP	29,7	30,7	31,5	28,23	-8,05%	-10,38%
P138	Compensation des exonérations	AE	982,8	1028,4	1056,6	1164,8	13,26%	10,24%
		CP	982,8	1028,4	1078,2	1164,8	13,26%	8,03%
<b>Total mission Outre-mer</b>		AE	<b>1012,4</b>	<b>1059,0</b>	<b>1088,1</b>	<b>1193,1</b>	<b>12,66%</b>	<b>9,65%</b>
		CP	<b>1012,5</b>	<b>1059,1</b>	<b>1109,7</b>	<b>1193,1</b>	<b>12,65%</b>	<b>7,52%</b>

Source : Cour des comptes, à partir des documents budgétaires et de CHORUS

L'augmentation des dépenses de guichet conduit à des arbitrages relatifs aux autres dépenses d'intervention que constituent les dépenses réglementées (dotations aux collectivités, subventions d'équilibre, dessertes) et discrétionnaires (LBU, politique contractuelle, actions sanitaires, sociales, éducatives, culturelles et sportives, secours d'urgence et actions de sécurité civile, FEI, AFD, aide au fret, aides aux entreprises, à l'emploi et à la formation). Pourtant, certaines de ces dépenses présentent également un caractère relativement rigide (par exemple les contrats de plan État-région) ou sont la conséquence de décisions visant à répondre aux crises : fonds de secours, dotation au secteur scolaire en Guyane et à Mayotte.

Au final, et alors que la promotion d'un habitat décent et adapté aux populations d'outre-mer, notamment les plus fragiles, constitue une priorité du Ministère des outre-mer, les crédits consacrés à la LBU enregistrent une diminution de 18 % des crédits de paiement entre 2017 et 2018. Cela témoigne aussi bien de la difficulté à concrétiser les projets prévus que de la difficulté à sanctuariser cette ligne budgétaire.

Enfin, la grande rigidité des dépenses de la mission fragilise, certes, les marges de manœuvre et la capacité de prévision de dépense du responsable de programme, mais également des partenaires et bénéficiaires des transferts à commencer par les collectivités territoriales.

**Tableau n° 8 : Dépenses d'intervention ventilées par destinataires**

En M€	Type de dépense		Exécution 2016	Exécution 2017	LFI 2018	Exécution 2018	Variation 2018/2017	Variation LFI/Exéc.
	Transferts aux ménages (61)	AE	96,9	87,5	102,6	73,3	-16,23%	-28,56%
		CP	101,6	95,4	103,7	88,3	-7,44%	-14,85%
	Transferts aux entreprises (62)	AE	1160,3	1183,2	1216,1	1347	13,84%	10,76%
		CP	1176,2	1202,5	1241,7	1338,5	11,31%	7,80%
	Transferts aux collectivités territoriales (63)	AE	366,0	480,8	557,0	499,5	3,89%	-10,32%
		CP	351,9	456,5	489,4	398,7	-12,66%	-18,53%
	Transferts aux autres collectivités (64)	AE	29,4	27,0	10,1	30,5	12,96%	201,98%
		CP	32,3	28,0	10,2	27,8	-0,71%	172,55%
	Total T6 mission Outre-mer	AE	1652,6	1778,5	1885,8	1950,3	9,66%	3,42%
		CP	1662,0	1782,4	1845,0	1853,3	3,98%	0,45%

Source : Cour des comptes, d'après documents budgétaires et CHORUS (15/01/2019)

### 1.3.4 Les dépenses d'investissement : un report important d'engagements juridiques en 2018

Les dépenses d'investissement de l'exercice sont portées uniquement par le service militaire adapté (SMA) au sein du programme

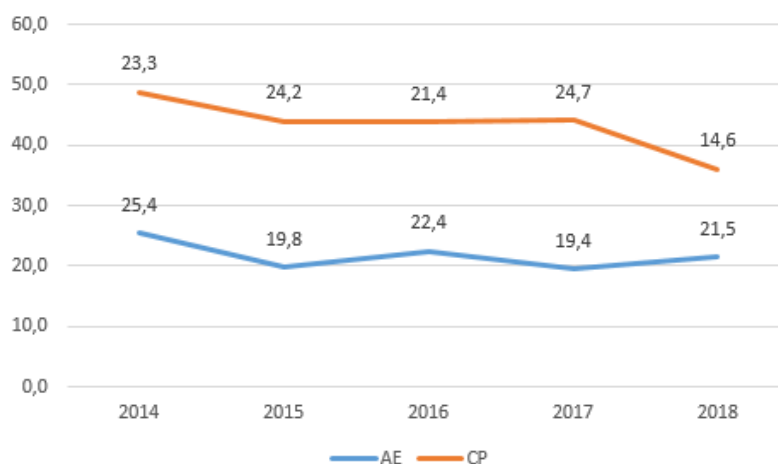
138 – *Emploi outre-mer*. Elles représentent 17,2 M€ en AE et 21,6 M€ en CP au titre de la LFI 2018, soit seulement 1 % en AE et 0,7 % des crédits consommés en 2018 par la mission. Elles sont marquées en 2018 par un report important d'engagements juridiques.

Ces dépenses se décomposent essentiellement entre des dépenses d'infrastructure au profit de la maintenance lourde de bâtiments vétustes et de la mise aux normes des installations du SMA (15,2 M€ en AE et 19,8 M€ en CP), et des dépenses d'équipement consacrées au renouvellement réglementaire des équipements de formation et de soutien (véhicules et matériels techniques), ainsi qu'à la maintenance évolutive du système d'information métier « LAGON » (2 M€ en AE et 1,7 M€ en CP en LFI 2018).

En 2018, les dépenses d'investissement se sont élevées à 21,5 M€ en AE et 14,6 M€ en CP soit respectivement une variation de 11 % en AE et – 41 % en CP par rapport aux crédits consommés en 2017. Les crédits consommés en 2017 s'élevaient respectivement à 19,4 M€ en AE et 24,7 M€ en CP.

Les dépenses d'investissement ont été marquées durant la période 2014-2018 par une consommation moyenne autour de 20 M€ prioritairement orientées dans la mise en œuvre du schéma d'infrastructure du SMA en vue d'héberger, d'alimenter et de former 6 000 bénéficiaires à partir de 2017. L'inflexion constatée en 2017 au niveau des autorisations d'engagement et qui aurait pu se poursuivre en raison de la fin de la montée en puissance, ne semble pas se confirmer sur les AE 2018. Une variation de +0,86 entre 2017 et 2018 s'explique par le choix du SMA de réorienter désormais ses efforts vers la réhabilitation et la remise aux normes des infrastructures existantes délaissées ces dernières années.

**Graphique n° 4 : Évolution des dépenses d'investissement sur la période 2014-2018 en M€**



Source : Cour des comptes, à partir des données Chorus.

En termes d'engagements juridiques, trois opérations ont été reportées à 2019, constituant un écart important de 5,3 M€ entre la prévision initiale et les crédits consommés en 2018 (soit une variation de - 43,3 % par rapport à 2017 en CP). Ces reports concernent deux opérations programmées à Mayotte (réhabilitation de logement-cadres à hauteur de 2,77 M€<sup>19</sup> et acquisition d'un logement pour le chef de corps pour 0,43 M€<sup>20</sup>), et une opération en Martinique concernant la réhabilitation d'ateliers vétustes (2,1 M€).

S'agissant de cette dernière opération, un retard important dans la remise du programme, a entraîné de facto un décalage de tout le calendrier de l'opération. Le marché de travaux qui devait faire suite à ce premier contrat, initialement prévu en engagement fin 2018 a de fait été reporté en 2019.

<sup>19</sup> La relance d'un marché alloti n'a pas pu être menée à terme en raison de lots déclarés infructueux dans le cadre de l'appel d'offres.

<sup>20</sup> Pour ce bien, le SMA s'est trouvé confronté à une incertitude quant à l'intégration d'un bien immobilier au patrimoine du ministère des outre-mer, justifiant une expertise juridique contribuant à un report de cette opération pour 2019.

### 1.3.5 Le financement de l'opérateur : une diminution des financements amortie par la baisse du taux de mise en réserve

Le ministère des outre-mer verse deux types de crédits différents au bénéfice de son opérateur unique LADOM :

-d'une part, **une subvention pour charges de service public** (SCSP), destinée à couvrir indistinctement des dépenses de personnel et de fonctionnement de l'opérateur mais qui n'a pas vocation à financer ses dépenses d'investissement ;

-d'autre part, **des crédits d'intervention** afin de financer les dispositifs de continuité territoriale inscrits à l'action 3 du programme 123 – *Conditions de vie outre-mer* et de formation professionnelle en mobilité de l'action 2 « *Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle* » du programme 138 – *Emploi outre-mer*.

Ces deux types de crédits n'obéissent pas à la même règle de mise en réserve. La loi de programmation des finances publiques (LPFP) n°2014-1653 du 29/12/2014 prévoit en effet que les SCSP versées aux opérateurs puissent se voir appliquer un taux de mise en réserve réduit par rapport au taux de mise en réserve applicable aux crédits hors titre 2 prévu dans le PLF. Ainsi, conformément à la circulaire relative à la gestion budgétaire et comptable publique des organismes et des opérateurs de l'État pour 2018<sup>21</sup>, et sur la base du budget prévisionnel n-1 de l'opérateur, un taux de mise en réserve pondéré de la subvention pour charges de service public a été appliqué, de la manière suivante :

- 0,5 % sur la part affectée aux dépenses de personnels ;
- 3 % sur la part affectée aux autres dépenses.

S'agissant des crédits d'intervention (transferts indirects – Titre 6) se rapportant aux dispositifs de formation professionnelle en mobilité (programme 138) et aux dispositifs du fonds de continuité territoriale (programme 123), le ministère a appliqué le taux retenu à 3 % pour 2018.

Si la diminution de la réserve de précaution de 8 % à 3 % en 2018 n'a pas induit pour l'opérateur des marges supplémentaires en gestion, elle a toutefois permis d'amortir plus aisément la baisse de la subvention pour charges de service public.

La trajectoire de l'opérateur pour la période 2018-2022 s'inscrit en effet dans un cadre de pilotage et de gouvernance budgétaire particulièrement contraint conformément aux orientations fixées par le

---

<sup>21</sup> Circulaire DF-2B2O - 17-3093 (NOR CPAB1721203C) du 11 août 2017.

gouvernement en vue d'assurer une stricte maîtrise des dépenses des opérateurs. La baisse de la subvention pour charges de service public s'est en effet poursuivie en 2018 (- 0,3 M€ en CP en LFI 2018 par rapport à la LFI 2017) et se prolongera dans les mêmes proportions en 2019 (7,2 M€ dans le PLF 2019 au lieu de 7,5 M€ en LFI 2018).

Par ailleurs, les crédits d'intervention au titre du programme 123 – *Conditions de vie outre-mer* ont volontairement été diminué (-1,2 M€ en CP entre la LFI 2017 et la LFI 2018) en raison d'une sous-exécution observée en 2017, à l'instar des crédits d'intervention du programme 138 « *Formation professionnelle en mobilité* » (- 7,3 M€ en CP entre la LFI 2017 et la LFI 2018). Contrairement à 2017, aucun crédit d'investissement complémentaire n'a également été versé à LADOM au titre de l'année 2018.

Cette tendance baissière des crédits d'intervention financés par l'État et relatifs à la continuité territoriale<sup>22</sup> pourrait toutefois s'inverser en 2019 sous réserve de la validation de l'avis au programme (+ 0,6 M€ en CP au PLF 2019 pour le P123 ).

**Tableau n° 9 : Évolution des crédits de financement de LADOM en CP**

	Exécution	Exécution	Exécution	LFI 2018	Exécution	Évolution
En M€	2015	2016	2017		2018	2018/2017
Subvention pour charges de service public (titre 3)	7,72	7,37	7,63	7,50	7,38	3,4%
Subvention exceptionnelle (titre 3)	9,00	4,00	0,00	0,00	0,00	
Crédits de transferts exécutés (titre 6 au titre des P123 et P138)	48,88	47,60	47,95	51,93	48,27	-0,7%
<b>Total dotations du budget de l'Etat</b>	<b>65,60</b>	<b>58,97</b>	<b>55,58</b>	<b>59,43</b>	<b>55,65</b>	<b>-0,1%</b>

Source : DGOM

## 1.4 Une trajectoire budgétaire à sécuriser

L'appréciation de la trajectoire budgétaire s'effectuera à travers l'analyse des risques connus et à venir identifiés pour la mission *Outre-mer*, ainsi qu'au regard de l'évolution des reports de charges et des autorisation d'engagement affectées non engagées (AENE).

<sup>22</sup> Il s'agit de dépenses de guichet dont le paiement intervient automatiquement dès lors que les bénéficiaires potentiels répondent aux critères d'éligibilité requis par la réglementation en vigueur.

### 1.4.1 Des risques éteints en 2018, d'autres à venir

Plusieurs risques de sous-budgétisations étaient soulignés par la Cour des comptes dans le rapport de juin 2018 sur *La situation et les perspectives des finances publiques* : le contentieux d'EDF contre l'État et la compensation des exonérations de charges patronales évalués à 0,05 Md€ ainsi que le financement du RSA dans le cadre du Plan d'urgence pour la Guyane (0,05 Md€). Si certains de ces dossiers sont désormais clos, les facteurs ayant engendré ces risques budgétaires demeurent et pourraient perturber à nouveau la trajectoire budgétaire de la mission *Outre-mer*.

#### 1.4.1.1 Deux risques éteints mais des contentieux pendants qui appellent la vigilance

Si le contentieux SARA/EDF et les engagements issus de la convention signée entre l'État et la Collectivité territoriale de Guyane le 24 octobre 2017 (trop-versé RSA) ont trouvé une réponse à la fin de l'exercice 2018, notamment au moyen de tamponnés de dégels, les causes de ces sous-budgétisations initiales se retrouvent dans d'autres dossiers encore en cours.

Le montant d'intérêts moratoires dus par l'État au titre de l'outre-mer représente en effet un niveau jamais atteint, soit 12 % des dépenses liées aux intérêts moratoires de l'État en 2018<sup>23</sup>. La résolution du contentieux SARA/EDF qui s'est soldée par un montant de 4 425 602 € d'intérêts moratoires versés à partir du programme 123 reflète un dysfonctionnement des circuits de décision sur plusieurs années, particulièrement coûteux pour la mission *Outre-mer* et plus largement pour le contribuable (Cf. partie 1.1.2).

Par ailleurs, des contentieux pendants présentent des enjeux analogues en terme d'impact budgétaire, et d'incertitude quant à la prise en charge et appellent une grande vigilance.

#### **De nombreux contentieux pendants**

Au regard des échanges avec le ministère des outre-mer et celui de l'intérieur<sup>24</sup>, la Cour a identifié les contentieux suivants :

<sup>23</sup> Pour mémoire, le montant des intérêts moratoires versés au titre de la mission *Outre-mer* était de 134 727 € en 2014, 133 501 € en 2015, 35 337 € en 2016, 56 414 € en 2017.

<sup>24</sup> Notamment la réponse (et son tableau annexé) de la DLPAJ dans le cadre de l'instruction de la NEB de la mission *Administration générale et territoriale de l'Etat* qui précise : « en lien avec la DLPAJ, la DGOM s'est également pleinement investie



- la contestation par la collectivité de Saint-Martin du calcul du droit à compensation des compétences transférées, qui l'a conduite à attaquer l'arrêté interministériel du 22 avril 2011 et exiger une indemnisation de 47 020 485 €. L'audience a été renvoyée à une date inconnue au moment du dépôt du présent rapport. Le ministère de l'intérieur et le ministère des outre-mer s'interrogent sur la prise en charge de la dépense en cas de contentieux perdu et une RIM pourrait être sollicitée. La DLP AJ évalue le risque à 55 % environ ;
- le contentieux relatif à la desserte maritime internationale en fret de St-Pierre-et-Miquelon (4 015 387 € demandés par la société Alliance) ;
- le contentieux relatif à la fixation des tarifs des produits pétroliers à la Réunion (3 862 162 € demandés par la société ENGEN) ;
- le contentieux relatif au refus opposé par le préfet de la Martinique de reporter la clôture du programme « opération FEDER 2007-2013 » (1 331 326 € demandés par la commune du Marin). La DLP AJ évalue ce risque à plus de 50 %.

Compte tenu de ces contentieux récurrents et coûteux pour la mission *Outre-mer*, il conviendrait de systématiser l'organisation de réunions interministérielles d'arbitrage en vue de déterminer dès la connaissance du litige les clés de répartition entre ministères et accélérer ainsi le versement des contributions permettant de réduire le montant des intérêts moratoires de la mission *Outre-mer*. Il importe que le caractère interministériel de ces litiges ne constitue plus un frein au règlement rapide des intérêts moratoires et que la contrainte budgétaire qui en résulte ne soit pas supportée de manière disproportionnée par le ministère des outre-mer.

Dans le cadre de la contradiction, la DGOM a indiqué qu'une charte de gestion avec le ministère de l'intérieur était en projet et qu'elle avait pour objectif de préciser, avec et sous l'égide de la DLP AJ, les critères présidant à une éventuelle répartition de « l'effort » en cas de condamnation de l'État.

---

dans l'exercice de recueil des provisions pour litiges. Ainsi, plusieurs contentieux, à fort enjeu financier, ont été recensés dans ce cadre avec une imputation sur le programme 123 ».

**Recommandation n°2 : (SGG, DGOM, DLPAJ, DB)  
Valider une procédure permettant de déterminer les clés de répartition et les modalités de versement des intérêts moratoires dès le risque d'une condamnation de l'État matérialisé.**

Au-delà des contentieux, le financement de certaines dépenses issues des Assises des outre-mer pourrait également relever des programmes concourant à la politique transversale outre-mer. Or, les dépenses résultant d'un tel événement ne sont pas nécessairement supportées par les différents ministères de manière concertée. Un financement anticipé délimitant plus précisément les dépenses relevant de l'activité du ministère des outre-mer de celles relevant de l'action déconcentrée d'autres ministères pourrait être envisagé à l'avenir.

#### 1.4.1.2 Le poids croissant des exonérations de cotisation de sécurité sociale

Le dispositif d'exonération de cotisations de sécurité sociale dont bénéficient les entreprises et les travailleurs indépendants d'outre-mer est porté par l'action n°1 relative au « *Soutien aux entreprises* ».

#### **Le dispositif d'exonération de cotisations de sécurité sociale**

Le dispositif d'exonération de cotisations de sécurité sociale spécifique aux outre-mer, dit « LODEOM », résulte des dispositions de l'article L. 752-3-2 du code de la sécurité sociale en ce qui concerne les entreprises implantées outre-mer et des articles L. 756-4 et L. 756-5 de ce même code pour les travailleurs indépendants d'outre-mer s'inscrit dans le cadre des politiques publiques menées par l'État en vue de réduire les handicaps structurels des départements et collectivités d'outre-mer et d'améliorer la compétitivité de leurs entreprises tout en encourageant la création d'emplois pérennes par une réduction du coût du travail.

Cette politique publique fait l'objet, depuis six ans, d'une démarche de rationalisation visant à la rendre plus efficiente. La loi de finances pour 2014 et la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2016 ont ainsi abaissé les niveaux de salaires concernés par les exonérations de charges patronales afin de recentrer l'application de celles-ci sur les bas et moyens salaires, compte tenu de l'importance plus grande que joue, à ce niveau, le facteur du coût du travail sur l'emploi. La LFSS pour 2017 a poursuivi ces recentrages, cette fois, sur le dispositif d'exonérations applicables aux cotisations dont les travailleurs indépendants sont redevables, ce qui devait entraîner une économie nette de 30 millions d'euros par an.

En 2019, le dispositif d'allègements et d'exonération de charges patronales de sécurité sociale spécifique aux outre-mer est modifié afin de répondre entièrement aux dispositions de l'article 86 de la loi de finances initiale pour 2018 qui acte la suppression du CICE au 1er janvier 2019 et sa compensation par un renforcement des exonérations de charges patronales. Il est envisagé une prise en charge budgétaire, sur le programme 138 – *Emploi outre-mer*, des exonérations de cotisations dont bénéficient les entreprises relevant des dispositifs « LODEOM » au profit de la branche assurance maladie, pour un montant de 296 M€. Le dispositif « LODEOM » est également réformé en renforçant le niveau des exonérations sur les plus bas salaires, dont le coût diminuera en tenant compte de la réforme concomitante du CICE.

Ce dispositif constitue le poste de dépense le plus important de la mission et s'élève à 1,16 Md€ en CP 2018 (en hausse de +13% par rapport à 2017). Programmé en PLF 2018 à hauteur de 1,08 Md€, ces dépenses continuent donc de peser de manière déséquilibrée et aléatoire au sein de ce programme, représentant plus de 80 % du programme 138. Ce dernier a d'ailleurs fait l'objet d'un avis du contrôleur budgétaire et comptable ministériel favorable avec réserves compte tenu du risque résultant de la difficulté à évaluer précisément les dépenses relatives aux exonérations de charges sociales.

En effet, la maîtrise des dépenses et de la trajectoire budgétaire doit passer par une plus grande fiabilité des prévisions par les organismes de sécurité sociale. Or, à l'instar de 2017, l'imprécision des données fournies par l'ACOSS et la dépendance de la DGOM aux informations données par l'agence se sont poursuivies :

-en début 2018, des rattrapages sont effectués par les caisses générales de sécurité sociale. 63 M€ de corrections sont passées au titre des corrections manuelles d'anomalies sur les exercices 2015 à 2018. Ce montant accroît le déséquilibre du P138 et rend incompatible les plafonds

de dépenses prévus dans le tendancier 2018-2022 avec la trajectoire des dépenses de la mission *Outre-mer*.

- la direction de la sécurité sociale (DSS) a reporté par ailleurs la régularisation sur 2019 de la mise sous conditions de ressources au titre des revenus 2017<sup>25</sup> découlant de la réforme du régime des travailleurs indépendants prévue par la loi de financement de sécurité sociale 2017.

- les dernières prévisions des organismes de sécurité sociale sont transmises au dernier trimestre 2018 infirmant la capacité de la DGOM à piloter la dépense. La DGOM sollicite alors le dégel de la réserve et une ouverture de crédits complémentaires pour assumer cette charge.

- Enfin, le chiffre définitif des dépenses au titre de 2018 ne sera connu qu'au printemps 2019. Si ce chiffre se révèle supérieur au montant réglé en fin d'année, une dette apparaîtra au titre de cet exercice, sans qu'il soit possible d'en assurer le paiement avec les crédits de l'année en cours, le respect du principe de l'annualité budgétaire s'y opposant.

Les dépenses relatives aux exonérations de charges sociales constituent ainsi structurellement une entorse aux principes budgétaires d'annualité et de sincérité.

Ainsi, la Cour attire l'attention sur la facilité qui pourrait consister à sous-budgétiser une dépense obligatoire imprécise pour en réallouer une partie. À titre d'illustration, l'amendement parlementaire n°II-908 de 22 123 254 € en AE adopté dans le cadre des discussions sur le PLF 2018 et portant transfert de crédits du programme 138 – Action 1 « *Soutien aux entreprises* » vers le programme 123 – Action 9 « *Appui à l'accès aux financements bancaires* » afin de financer l'équivalent fonds verts interroge. Si ce transfert a pu paraître relativement indolore dans le sens où la ligne « *Soutien aux entreprises* » n'est pas justifiée à l'euro près ; il témoigne du caractère contestable de l'intégration de dépenses estimatives au sein d'un programme budgétaire.

La fiabilité des prévisions des dépenses en matière d'exonération de charges sociales patronales demeure un enjeu majeur de la sincérisation de

---

<sup>25</sup> Les économies attendues avaient été évaluées par la direction du budget, lors des conférences budgétaires au titre du PLF 2018, à 20 M€ en AE et 5 M€ en CP. Or, compte tenu de l'application d'autres nouvelles dispositions, notamment la hausse de la CSG de 1,7 point compensée par la baisse du taux de cotisations d'allocations familiales de 2,15 point, entraînant d'importantes régularisations de cotisations pour 2017 et 2018, la direction de la sécurité sociale a décidé de reporter la régularisation sur l'exercice 2019, voire de renoncer à la mise sous conditions de ressources au titre des revenus 2017 et de prévoir la régularisation de 2018 sur l'ensemble de l'année 2019.

la programmation et de la capacité de pilotage des crédits du ministère. (Cf. partie 2.2.1)

## 1.4.2 L'évolution dans la gestion des reports de crédits

### 1.4.2.1 Des restes à payer non maîtrisés en 2018

Les restes à payer<sup>26</sup> (RAP) de la mission *Outre-mer* s'élevaient à 1 680 M€ au 31 décembre 2018 contre 1 570 M€ au 31 décembre 2017, soit une augmentation de + 7 %. Ils sont composés principalement de dettes du programme 123 – *Conditions de vie outre-mer* avec 1 616 M€ (contre 1 515,5 M€ en 2017), celles du programme 138 – *Emploi outre-mer* se chiffrent à 64,1 M€ (contre 54,4 M€ en 2017). Au 31 décembre 2018, le reste à payer HT2 du BOP SMA<sup>27</sup> est de 29,7 M€ soit 46,6 % des restes à payer du programme 138 et correspondent essentiellement à des opérations d'infrastructure engagées dans le cadre de la montée en puissance du SMA.

Le logiciel *CHORUS* permet de connaître précisément le montant des restes à payer qui correspondent aux AE consommées sur des engagements juridiques mais non soldées par des consommations de CP. En raison des difficultés d'un suivi pluriannuel dans *CHORUS* et des travaux de fiabilisation des engagements juridiques les plus anciens par la DGOM, la consolidation des restes à payer constitue un exercice difficile à opérer compte tenu de la territorialisation des charges à payer dans les territoires des outre-mer.

**Tableau n° 10 : Évolution des restes à payer (M€)**

en M€	Restes à payer au 31/12/2015	Restes à payer au 31/12/2016	Restes à payer au 31/12/2017	Restes à payer au 31/12/2018	Var.2018/2017
Programme - 138 <i>Emploi outre-mer</i>	50,0	59,2	54,4	64,1	17,8%
Programme - 123 <i>Conditions de vie outre-mer</i>	1 539,4	1 522,7	1 515,5	1 616,0	6,6%
<b>Total Mission Outre-mer</b>	<b>1 589,4</b>	<b>1 581,9</b>	<b>1 569,9</b>	<b>1 680,1</b>	<b>7,0%</b>

Source : DGOM

Compte-tenu de ces montants élevés et particulièrement dynamique cette année (+ 7 % en 2018 au lieu de 0,4 % en 2017), le suivi et la fiabilité de la comptabilité de ces restes à payer continuent de constituer un enjeu

<sup>26</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.

<sup>27</sup> Il s'agit majoritairement d'opérations d'infrastructures engagées dans le cadre de la montée en puissance du SMA.

important pour la mission *Outre-mer*. Des explications ont été données par la DGOM pour justifier cette hausse importante sur le programme 123.

**Les sous-jacents relatifs à la hausse des RAP 2018 sur le Programme 123**

**(DGOM)**

S'agissant du programme 123, les restes à payer fin 2018 s'élèvent à 1 616 M€ (+ 6,6 % par rapport à 2017). Cette hausse est pour l'essentiel portée par l'action 6 (50,9 M€), l'action 2 (32,4 M€) et l'action 9 (13 M€). Les engagements qui restent à couvrir concernent essentiellement :

- les différentes subventions octroyées dans le cadre des actions en faveur du logement outre-mer ;
- les opérations inscrites aux contrats de projets État-Région des DOM et aux contrats de développement des COM ;
- les dotations scolaires de Mayotte et de Guyane ;
- le financement des opérations portées par le fonds exceptionnel d'investissement ;
- les actions relatives à l'action n°9 « *Appui à l'accès au financement bancaire* ».

Parmi les éléments d'explication à ces hausses figurent notamment :

- l'effet décalé de la refaçon des engagements effectuée en 2017 pour couvrir les dépenses du Plan d'Urgence Guyane, en particulier sur les CPER et CDEV : les engagements en 2018 ont vigoureusement repris (+ 33 M€ d'AE) alors que les mandatements ont légèrement baissé (- 7 M€CP). Cet effet est également perceptible sur le troisième instrument financier de Polynésie (action 6, 3IF), dont le niveau de mandatement a augmenté nettement moins qu'anticipé en LFI.
- la mise en œuvre du plan de construction scolaires en Guyane, doté pour la 1ère année de 50 M€ d'AE, dont environ 35 M€ ont été consommées, générant sur la 1ère année moins de 10 M€ de CP.
- Enfin, hormis quelques dispositifs pour lesquels la mission *Outre-mer* est associée à la rédaction de conventions et connaît l'échéancier de financement, la mission n'est pas en capacité de rattacher des actions à des opérations concrètes des collectivités territoriales avec un échéancier de financement précis.

Par ailleurs, il convient de préciser que le suivi dans le temps des RAP pose parfois des difficultés car les crédits sont délégués localement à des entités qui ne disposaient pas de *Chorus Formulaires* et alimentaient

l'application via l'interface NEMO qui était déversée ensuite dans *Chorus*. Ces deux applications n'ayant pas la même architecture, contribuaient à certaines erreurs d'imputation. L'application NEMO a cessé de fonctionner depuis le 31 décembre 2018, remplacée définitivement sur tous les territoires par l'application interministérielle Chorus-Formulaires depuis le 1er janvier 2019, conformément aux instructions de la direction de l'évaluation de la performance, des affaires financières et immobilières du ministère de l'Intérieur<sup>28</sup>. La mise en place de cette nouvelle application devrait à court-terme permettre d'améliorer la fiabilité de certaines restitutions en provenance de certains territoires.

En effet, il n'est pas rare d'observer des erreurs d'imputation au sein de ces services (erreurs entre titre 3 et titre 6, entre catégories, et moins fréquent entre actions). La DGOM effectue alors des demandes aux RBOP lors de la préparation des budgets ou à l'occasion de la clôture, sur la situation des restes à payer et l'échelonnement des CP sur les années à venir. Ces opérations de dégagement et de clôture des engagements qui sont menées, contribuent dès lors à fiabiliser la dette et à moins peser sur la trajectoire budgétaire de la mission. Ces différentes actions conduites ponctuellement gagneraient toutefois à être suivies et intégrées dans le cadre d'un document général de maîtrise des risques comptables et financiers fixant précisément le rôle des acteurs, les échéances et les points de vigilance au regard des contraintes de certains RBOP (Cf. partie 1.2.)

#### 1.4.2.2 Des AENE en hausse significative en raison d'une consommation plus élevée des fonds de concours par le SMA

Les AE affectées non engagées (AENE) pour l'ensemble de la mission représentent 11 M€ en 2018, et connaissent une croissance de près de 43 % par rapport à 2016. Pour le programme 138 – *Emploi outre-mer*, le volume d'AENE est passé de 8,6 M€ à 9,9 M€ soit une hausse de 54,7 % depuis 2016 et de 15,1% entre 2017 et 2018.

---

<sup>28</sup> Note n°17-740 du 5 septembre 2017.

**Tableau n° 11 : Évolution des AENE (M€)**

en M€	2015	2016	2017	2018	Var. 2018/2016
P123 - <i>Conditions de vie outre-mer</i>	1,8	1,3	1,2	1,1	-15,4%
P138 - <i>Emploi outre-mer</i>	13,8	6,4	8,6	9,9	54,7%
<b>Total Mission Outre-mer</b>	<b>15,6</b>	<b>7,7</b>	<b>9,8</b>	<b>11</b>	<b>42,9%</b>

Source : Cour des comptes, données DGOM

S'agissant du programme 123 – *Conditions de vie outre-mer*, les AENE poursuivent une tendance à la baisse bien que moins importante que l'an passé, soit une réduction de -15,4% sur deux ans. D'après les services du CBCM, seuls 168 375 € seront reportés au titre des AENE pour le programme 123. En 2018, le montant des AENE supérieures à deux ans ont fait l'objet d'un retrait d'affectation à hauteur de 125 075 €. Il concerne les opérations sur deux territoires en particulier : dix opérations d'amélioration de l'habitat (110 440 €) à la Réunion et l'opération « Grand Bassin au St Esprit / SIMAR » d'un montant de 14 635,20 € en Martinique.

Par ailleurs, la hausse constatée d'AENE sur le programme 138 s'explique principalement par le fait que le SMA a répondu aux préconisations du CBCM, confirmées dans le schéma de fin de gestion, à savoir anticiper la gestion 2019 en privilégiant la consommation des fonds de concours. En effet, la DB et le CBCM ont souhaité contenir le montant des reports de fonds de concours particulièrement significatif sur les dernières années. Les fonds de concours sur le P138 (obtenus majoritairement au titre du FSE) s'élèvent en effet à 28,5 M€ en CP 2018 alors qu'ils s'établissaient à 11,7 M€ en CP en 2017.



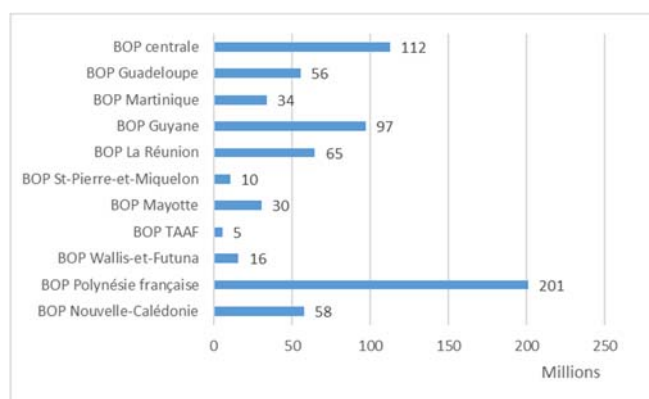
## 2 DEUX PROGRAMMES CONFRONTÉS À DES DIFFICULTÉS D'EXÉCUTION DIFFÉRENTES : ENTRE URGENCE ET RIGIDITÉ

### 2.1 Le programme 123 : un budget de sédimentation en réponse à des besoins étendus

Les événements de l'année 2017 avaient mis en lumière de manière exacerbée les particularités des conditions de vie outre-mer. En LFI 2018, les crédits du programme 123 ont pourtant enregistré une diminution de respectivement 6,55 % et 7,40 %, s'élevant à 797 M€ en AE et 733 M€ en CP.

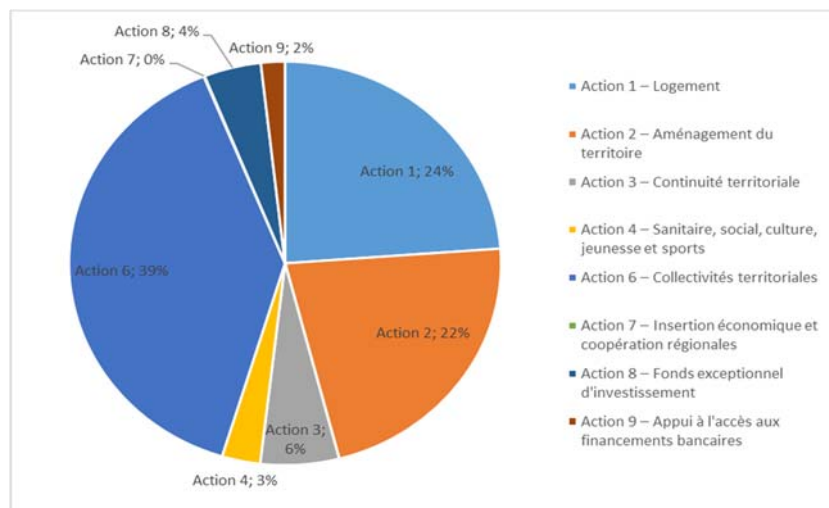
Le programme 123 est réparti en onze budgets opérationnels de programme (BOP), un BOP central et dix BOP territoriaux, dont les niveaux d'exécution témoignent de la diversité des territoires et de leurs besoins d'intervention étatique.

**Graphique n° 5 : P123-Consommation 2018 de CP par BOP et action**



Source : Cour des comptes, à partir de CHORUS, 15/01/2019

Il est structuré en huit actions couvrant un large champ de politiques publiques.



Source : Cour des comptes à partir de CHORUS, 15/01/2019

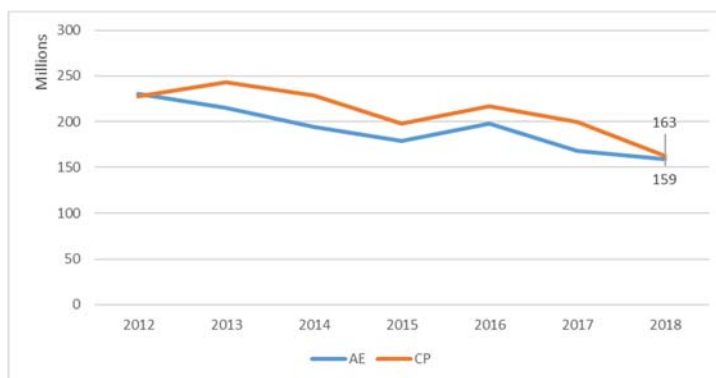
### Action 1 – « Logement »

Cette action, constituée essentiellement de dépenses d'interventions, recouvre la construction de logements sociaux, l'amélioration de l'habitat, l'accompagnement des politiques d'aménagement et d'acquisitions foncières, la résorption de l'habitat insalubre et l'adaptation du parc antillais au risque sismique.

2017 avait été marqué par une baisse du nombre de logements mis en chantier, liée notamment aux mouvements sociaux en Guyane, aux événements climatiques aux Antilles, à la diminution de la capacité de certains bailleurs sociaux, à des retards de livraison et à des problèmes de foncier disponible. Dans le cadre du plan d'action en faveur de Mayotte, la ministre des outre-mer a annoncé au printemps 2018 une cible de production de 400 logements sociaux en 2018. A ce titre, 7,5 M€ en AE ont été alloués par redéploiement budgétaire dans le cadre du schéma de fin de gestion en faveur de la LBU.

Malgré la priorité affichée du ministère de promouvoir un habitat décent et adapté aux populations d'outre-mer, notamment aux plus modestes d'entre elles, les dépenses budgétaires en faveur du logement n'ont jamais été aussi faibles qu'en 2018 : 159,3 M€ en AE, 162,9 M€ en CP<sup>29</sup>.

<sup>29</sup> A l'occasion de la contradiction, le CBCM a indiqué lancer prochainement avec les contrôleurs budgétaires régionaux, un contrôle des circuits et procédures relatifs aux

**Graphique n° 6 : P123 – Action 1 : Évolution des dépenses**

Source : Cour des comptes, à partir des documents budgétaires et de CHORUS

Si les dispositifs d'accèsion et d'amélioration de l'habitat sont préservés, l'analyse de l'exécution budgétaire 2018 met en lumière :

- un écart significatif, de plus de 60 M€ entre prévision (152 M€ AE et 153,4 M€CP) et réalisation (91,6 M€AE et 91,1 M€CP) de dépenses consacrées à la construction de logements locatifs sociaux alors que cet axe est présenté comme l'axe majeur de la politique du logement du ministère des outre-mer<sup>30</sup> ;
- une sous-exécution des crédits dédiés à la diminution des situations les plus précaires et informelles : résorption de l'habitat insalubre (- 51 % en AE, - 43 % en CP), fonds régional d'aménagement foncier urbain (FRAFU) servant notamment à viabiliser les quartiers d'habitat spontané (- 29 % et - 54 %), aides à l'acquisition de terrains dans la zone des cinquante pas géométriques ;
- la part faible, au regard des prévisions initiales, des crédits transférés aux collectivités territoriales, alors que les crédits de paiement au profit des ménages augmentent de 11 %, interrogeant la capacité des collectivités à porter des projets.

écarts relevés entre programmation et consommation, notamment en matière de logement.

<sup>30</sup> Dans le cadre de la contradiction, la DGOM a mis en avant l'importance de la suppression de l'allocation accession logement sur la production de logements en accession sociale à la propriété. Cette dernière a d'ailleurs été rétablie provisoirement en 2019.

Action 2 – « Aménagement du territoire »

Les subventions des CPER et des contrats de développements constituent l'essentiel des crédits de l'action 2. Cette action regroupe cependant des projets très divers faisant l'objet d'une contractualisation et de cofinancements multiples qui ont pour point commun leur complexité.

**Hétérogénéité des dépenses couvertes par l'action 2**

Contrats de plan État-Région (CPER) 2015-2020 pour les départements et collectivités uniques (dont un avenant de 100 M€ pour respecter les accords du plan d'urgence en Guyane) ;

Contrats de développement et de projets pour les autres collectivités (périodes allant de 2017 à 2021 pour la Nouvelle-Calédonie, de 2015 à 2020 pour la Polynésie, de 2014 à 2017 et de 2018 à 2020 pour Saint-Martin, de 2012 à 2016 mais prolongé jusqu'au 31 décembre 2018 pour Wallis-et-Futuna et de 2015 à 2018 pour Saint-Pierre-et-Miquelon) ;

Fonds mahorais de développement économique, social et culturel : ce dispositif n'existe plus mais près de 3 M€ de CP ont été mandatés en 2018 pour des opérations engagées lors d'exercices antérieurs ;

Plan de relance du tourisme outre-mer, confié à l'opérateur Atout France ;

Plan séisme Antilles ;

Fonds intercommunal de péréquation Équipement de Nouvelle-Calédonie (le fonds intercommunal de péréquation de Polynésie française se trouvant, lui, à l'action n°6) ;

Actions en faveur du développement économique ou de l'environnement ;

Actions d'évaluation et de simulation économétrique.

En exécution, cette action avait fait l'objet de baisses en 2017 liées à la réalisation de fongibilités pour faire face aux urgences (Guyane, cyclones). La politique contractuelle de l'État a vu ses crédits augmenter de près de 17 M€ en AE en LFI 2018 et ceux-ci ont été préservés en exécution.

Le faible écart relatif entre prévisionnel et réalisé ne permet cependant pas de conclure à une utilisation des crédits conformément aux orientations contenues dans le PAP, en témoigne l'affectation des crédits par nature. Les transferts aux collectivités locales enregistrent ainsi un écart de 37 % en AE et 53 % en CP entre prévision et exécution.

**Tableau n° 12 : Action 2 – « Aménagement du territoire » (répartition par nature de dépense)**

	AE prév.	AE réal.	Ecart	CP prév.	CP réal.	Ecart
Dépenses de fonctionnement (cat. 31-32)	1 840 000	30 138 132	28 298 132	1 840 000	32 168 972	30 328 972
Dépenses d'investissement (cat. 51)	0	183 411	183 411	0	243 294	243 294
Dépenses d'intervention (titre 6)	159 548 860	153 554 640	-5 994 220	164 315 514	118 833 061	-45 482 453
dont transferts aux ménages (cat. 61)	0	3 737	3 737	0	7 265	7 265
dont transferts aux entreprises (cat. 62)	400 000	40 913 937	40 513 937	3 368 179	33 476 993	30 108 814
dont transferts aux CT (cat. 63)	155 340 060	97 170 565	-58 169 495	157 138 535	74 039 546	-83 098 989
dont transferts à d'autres collectivités (cat. 64)	3 808 800	15 466 402	11 657 602	3 808 800	11 309 258	7 500 458
<b>Total</b>	<b>161 388 860</b>	<b>183 876 184</b>	<b>22 487 324</b>	<b>166 155 514</b>	<b>151 245 328</b>	<b>-14 910 186</b>

Source : Cour des comptes. Montants prévisionnels issus du PAP (PLF 2018), ajout de 150 000 € de fonds de concours (contribution UE) rattachés au titre 3 ; montants exécutés extraits de CHORUS au 15 janvier 2019.

En outre, les crédits sont délégués localement à des entités ne disposant pas toujours de CHORUS. En l'absence de système d'information commun, la vision partagée du suivi financier entre les acteurs est délicate, pouvant remettre en cause la fiabilité de la comptabilité des AE.

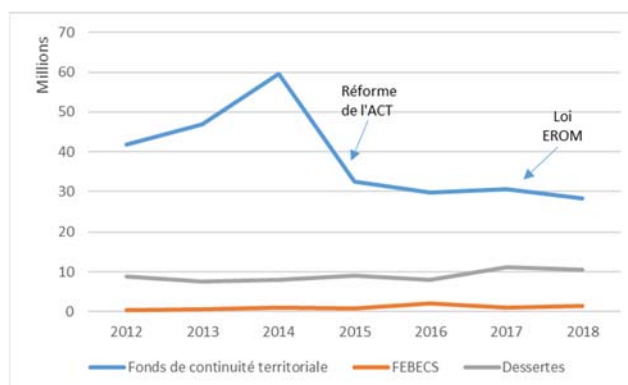
A la suite des Assises des outre-mer qui se sont conclues par la rédaction du Livre bleu, des contrats de convergence seront mis en place, pour une durée de 4 ans (2019-2022). Ils remplaceront les CPER et les contrats de développement/projet dont ils pourront reprendre les engagements pour 2019-2020.

**Au regard de la ligne de partage imprécise entre action 2 « Aménagement du territoire » et action 6 « Collectivités territoriales », des modalités de suivi inadaptées, et de la distorsion entre crédits prévus et effectivement consommés, il serait pertinent de profiter de la mise en place des contrats de convergence pour dresser un bilan précis de la politique contractuelle menée et de se doter d'un outil de pilotage permettant d'évaluer avec une plus grande fiabilité les opérations menées dans le cadre de l'action 2.**

#### Action 3 – « Continuité territoriale »

L'action 3 vise à faciliter les déplacements des populations d'outre-mer, soit entre l'outre-mer et l'hexagone, soit entre les outre-mer. Cela passe par des aides au transport ou le financement de dessertes maritimes et aériennes.

**Graphique n° 7 : Évolution de l'action 3 – « Continuité territoriale » (CP)**



Source : Cour des comptes, à partir des documents budgétaires et de CHORUS

L'action 3 peut se décomposer en trois principaux postes de dépenses : le fonds de continuité territoriale, les dessertes et le fonds d'échanges éducatifs, culturels et sportifs (FEBECS).

Le fonds de continuité territoriale<sup>31</sup> représente, en 2018, 70 % des crédits de paiement de l'action (28,2 M€ d'exécution, en baisse de 8 % par rapport à 2017). Sa gestion est assurée par les services déconcentrés de l'État en ce qui concerne les territoires du Pacifique et de Saint-Pierre-et-Miquelon (5,6 M€ programmés, 5,1 M€ exécutés) et par LADOM en ce qui concerne les départements et collectivités uniques et Saint-Martin et Saint-Barthélemy (25,9 M€ programmés, 23,2 M€ exécutés). Il se décompose de :

- l'aide à la continuité territoriale (ACT) qui finance, sur conditions de ressources, une partie des titres de transport des personnes résidant outre-mer entre leur collectivité et le territoire métropolitain. L'ACT a été réformée en 2015 (diminution des montants de l'aide, délai de trois ans entre deux aides), ce qui a largement contribué à contenir la dépense. L'impact du volet funéraire (transport de corps ou transport de proches du défunt) de la loi du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer (EROM) précisée par le décret du 1<sup>er</sup> mars 2018 n'est pas conséquent sur l'exécution 2018.

<sup>31</sup> Le fonds de continuité territoriale, comme les autres enveloppes budgétaires de la mission *Outre-mer* dénommés « fonds », ne sont pas considérés comme des fonds sans personnalité juridique.

- le passeport pour la mobilité des études (PME), qui permet aux étudiants dont le cursus universitaire n'existe pas sur leur territoire de suivre les études dans un établissement d'enseignement supérieur autre, le passeport pour la mobilité de la formation professionnelle (PMFP) et le passeport pour la mobilité des stages professionnels (PMSP). A noter que, pour ces dispositifs, la prise en charge des transports se fait sur le programme 123 quand les dépenses de formation sont imputées au programme 138.

Outre le PMSP et l'extension de la continuité funéraire, la loi EROM a créé le dispositif « Cadre avenir Mayotte » dont l'objectif est d'encourager les études supérieures de personnes résidant à Mayotte afin de faciliter leur emploi dans des postes d'encadrement à Mayotte.

Le second poste de dépense de l'action 3 vise à faciliter le désenclavement de territoires soumis à de fortes contraintes d'éloignement :

- à Saint-Pierre-et-Miquelon, par le financement de la desserte maritime avec Halifax, au Canada : 6,6 M€ de CP inscrits en LFI, et 7,6 M€ réalisés, soit une augmentation de 15 % et une part de 19 % des dépenses (CP) de l'action 3 en 2018. En outre, si un premier contentieux relatif à la desserte maritime avait conduit au remboursement par l'État de 4,4 M€ à la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon, payé sur le programme 123, il convient de préciser que la desserte maritime internationale de l'archipel fait actuellement l'objet d'un second litige : 4 M€ ont été demandés par la société Alliance pour bouleversement de l'équilibre économique de la convention de délégation de service public la liant à l'État. La dépense liée à la desserte maritime de Saint-Pierre-et-Miquelon pose ainsi la question de sa maîtrise.
- A Wallis-et-Futuna, par le financement de la desserte aérienne inter-îles. La très forte augmentation entre 2017 (1,38 M€) et 2018 (2,98 M€) s'explique par le renouvellement en 2018 de la délégation de service public et l'augmentation du nombre de rotations pour la desserte intérieure et internationale.

Enfin, 1,4 M€ de CP ont été consacrés au fonds d'échanges éducatifs, culturels et sportifs (FEBECS), soit un montant supérieur à la programmation initiale 2018 (540 000 €) et au réalisé 2017 (952 438 €).

Action 4 – « Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports »

Cette action vise à améliorer la cohésion sociale et favoriser l'égalité des chances outre-mer. L'exécution 2018 confirme la stabilité de ces dépenses d'intervention depuis 4 ans, aussi bien en CP qu'en AE.

Action 6 – « Collectivités territoriales »

L'action n°6 représente la principale dépense du programme 123 : 261,9 M€ en AE et 225,1 M€ en CP (LFI). Malgré leur très grande hétérogénéité, il est possible d'en regrouper les crédits selon trois catégories :

- les dotations et financements aux collectivités locales : aide à la reconversion de l'économie polynésienne, dotation spéciale de constructions et d'équipements scolaires en Guyane, à Mayotte et en Nouvelle-Calédonie, contribution au fonds intercommunal de péréquation en Polynésie, subventions de fonctionnement des TAAF et de Wallis-et-Futuna, etc. ;
- les secours d'urgence et de solidarité nationale suite aux aléas naturels ;
- les actions de défense et de sécurité civile qui couvrent les investissements relatifs à l'amélioration de la prévision des risques majeurs et de la gestion de crise d'une part, et d'autre part, la contribution du ministère des outre-mer aux coûts d'utilisation et de maintenance des hélicoptères Dauphin de la marine stationnée en Polynésie française.

L'année 2017 s'était caractérisée par une consommation exceptionnelle liée à plusieurs aléas, notamment le conflit social en Guyane (plan d'urgence prévoyant une dotation exceptionnelle de 89 M€ et revalorisation de 10 à 15M € de la subvention accordée aux communes pour la construction et l'équipement des écoles pendant 10 ans à compter de 2017) et les conséquences de la saison cyclonique aux Antilles (déblocage de 12,1 M€ versés à la collectivité de Saint-Martin, mobilisation de 1,3 M€ supplémentaires pour le fonds de secours-volet intervention).



**Tableau n° 13 : Principales dépenses de l'action 6 – « Collectivités territoriales »**

	AE prev.	AE réal.	Ecart	CP prev.	CP réal.	Ecart
Moyens de sécurité civile	482 601	180 290	-63%	482 601	144 432	-70%
Guyane-Lutte contre l'orpaillage illégal	263 500	222 523	-16%	263 500	219 191	-17%
Fonds de secours	10 000 000	18 951 749	90%	10 000 000	13 871 356	39%
PF-Dotation globale autonomie	90 552 000	90 552 000	0%	90 552 000	90 552 000	0%
PF-Dotation territoriale d'investissement PF	9 055 200	9 055 200	0%	9 055 200	9 055 200	0%
PF-Convention investissements prioritaires	51 312 800	47 350 708	-8%	58 262 174	49 723 119	-15%
Guyane-Dotation spéciale d'équipement scolaire	14 842 616	13 125 000	-12%	10 837 405	6 813 628	-37%
Guyane-Dotation spéciale de construction et d'équipement des lycées et collèges	50 000 000	45 600 000	-9%	12 600 000	9 120 000	-28%
Mayotte-Dotation spéciale de construction et d'équipement des établissements scolaires	10 300 000	9 864 000	-4%	8 469 000	6 615 308	-22%
NC-Dotation globale de construction et d'équipement des collèges	11 845 416	11 618 581	-2%	11 845 416	11 618 581	-2%
PF-Fonds intercommunal de péréquation	7 261 417	6 737 648	-7%	7 261 417	6 737 648	-7%
WF-Dotation au budget	800 000	790 768	-1%	800 000	790 768	-1%
Dotation au budget des TAAF	4 940 000	4 883 784	-1%	4 940 000	4 883 784	-1%
Autres dépenses	260 000	59 642 020		260 001	57 419 857	
<b>Total</b>	<b>261 915 550</b>	<b>318 574 269</b>	<b>22%</b>	<b>225 628 714</b>	<b>267 564 872</b>	<b>19%</b>

Source : Cour des comptes, montants prévisionnels issus du PAP (PLF 2018), montants exécutés extraits de CHORUS au 15 janvier 2019.

L'effort à destination de la Guyane se poursuit en 2018 avec la dotation spéciale dédiée à la construction et l'équipement des lycées et collèges : 50 M€ en AE (45,6 M€ exécutés) et 12,6 M€ en CP (9,1 M€) et l'augmentation de 5 M€ des dotations allouées aux constructions scolaires en Guyane.

Si le fonds de secours a été fortement réévalué depuis 2015 au regard de son degré de mobilisation, l'effort financier maintenu en 2018 (10 M€ AE et CP) n'a pas suffi à couvrir les besoins qui se sont révélés supérieurs à la prévision de 90 % pour les AE et 39 % pour les CP.

Le principe d'auto-assurance et la nécessité de répondre à l'urgence ont sans aucun doute contribué à réduire l'enveloppe consacrée aux moyens de sécurité civile. **En d'autres termes, la gestion de la crise s'avère si coûteuse qu'elle limite les actions de prévention et de planification.**

Action 7 – « Insertion économique et coopération régionales »

Cette action vise à favoriser l'intégration des départements et collectivités d'outre-mer dans leur environnement régional, à travers notamment la création de cinq fonds de coopération régionale (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion, Mayotte).

Cette action, d'un poids budgétaire mineur au regard de l'ensemble des dépenses du programme 123 interroge néanmoins sur les acteurs de la coopération régionale, au regard du déséquilibre entre dépenses de fonctionnement et transferts aux collectivités. Au-delà d'erreurs d'imputation en cours de retraitement au dépôt de ce rapport, ce déséquilibre laisse penser que l'organisation de conférences de coopération régionale sous l'égide du ministère est souvent privilégiée au financement de projets de coopération.

**Tableau n° 14 : Écarts d'exécution de l'action 7**

	AE	CP
<i>Prévisions LFI</i>	909 500	909 500
<i>dont dépenses de fonctionnement</i>	80 000	80 000
<i>dont dépenses de transferts</i>	829 500	829 500
<i>Exécuté</i>	416 578	412 884
<i>dont dépenses de fonctionnement</i>	251 932	163 586
<i>dont dépenses de transferts</i>	164 645	249 298
<b>Écart en %</b>	<b>-54%</b>	<b>-55%</b>
<i>dont dépenses de fonctionnement</i>	<b>215%</b>	<b>104%</b>
<i>dont dépenses de transferts</i>	<b>-80%</b>	<b>-70%</b>

Source : Cour des comptes, Documents budgétaires et données CHORUS au 15/01/2019

Action 8 – « Fonds exceptionnel d'investissement » (FEI)

Créé en 2009, le FEI constitue une aide financière de l'État apportée aux personnes publiques qui réalisent outre-mer des investissements portant sur des équipements publics collectifs participant au développement économique, social, environnemental et énergétique local.

Un plan de rattrapage des investissements structurants a été initié en 2013, 2018 en est la sixième année de mise en œuvre, et la dernière selon ce format : en 2019, le FEI est redimensionné et passe de 40 à 110 M€ de programmation. Cette augmentation de 70 M€ est rendue possible par la réforme de l'impôt sur le revenu, dont la ressource attendue est de montant équivalent.

Les crédits inscrits sur le FEI s'élèvent en LFI 2018 à 40M € en AE et 36 M€ en CP. Au titre de 2018, 48 opérations ont été retenues, pour un

volume total d'investissement de 115,4 M€ dont 45,9 M€ de FEI. Au 15 janvier 2019, l'exécution était de 36,8 M€ en AE et 29,2 M€ en CP et concernait 39 dossiers. La comparaison entre le prévisionnel et le réalisé mérite de la prudence : l'action n°8, composée intégralement de crédits de transferts aux collectivités, est particulièrement impactée par la mise en œuvre du principe d'auto-assurance, les aléas des territoires (mouvements sociaux) et le degré de maturité des dossiers proposés par les collectivités. Les CP 2018 sont d'ailleurs pour la plupart affectés au mandatement des opérations engagées les années antérieures.

#### Action 9 – « Appui à l'accès aux financements bancaires »

Cette action permet d'offrir à des acteurs publics des prêts à taux bonifiés par l'intermédiaire de l'agence française de développement (AFD). La consommation de cette enveloppe est en forte diminution par rapport à 2017, de 32 % pour les AE et 12 % pour les CP.

Un amendement parlementaire déposé par 21 députés dans le cadre de l'examen du PLF 2018 visait à compenser la fin de l'expérimentation de l'équivalent « fonds vert » initiée en AE dans le PLF 2017. Le montant correspondant au montant des AE de 2017 a été inscrit à l'action 9 « *Appui à l'accès aux financements bancaires* » du P123 suite à un transfert de même montant de l'action 1 « *Soutien aux entreprises* » du P138. Au final l'exécution des crédits s'est avérée très proche de la prévision inscrite en PLF et modifiée par les parlementaires en LFI.

## **2.2 Un programme 138 déséquilibré et rigide : une sécurisation à renforcer**

Le programme 138 – *Emploi outre-mer* se compose de trois actions inégales dans leur ampleur. En effet, l'action 1 – *Soutien aux entreprises* concentrent 81,9 % des crédits du programme. Tandis que l'action 2 – *Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle* vise à favoriser l'insertion et la qualification professionnelle des jeunes en outre-mer dont l'accompagnement est assuré notamment par le SMA et LADOM (17,8 % des crédits du programme). Et l'action 3 – *Pilotage des politiques outre-mer* (0,2 % des crédits du programme) est depuis 2013 destiné au financement des dépenses de fonctionnement du cabinet de la ministre, de la DGOM et de la délégation interministérielle à l'égalité des chances des Français d'outre-mer (DIECFOM). En 2019, l'action 4 – *Financement de l'économie* portera les mesures spécifiques de soutien aux entreprises et

associations des outre-mer ayant pour objectif d'accompagner le développement économique et l'attractivité des territoires.

### **2.2.1 L'action 1 : une fiabilisation des dépenses d'exonération de charges de sécurité sociale à renforcer dans le cadre du projet de réforme de la convention entre l'État et l'ACOSS**

Le montant des impayés au titre de 2017 s'était établi à 42,94 M€ dont 15 M€ environ au titre du traitement de masse des anomalies, portant la dette totale à 67,9 M€. Pour 2018, compte tenu de la mise en œuvre de la réserve gouvernementale à hauteur de 3 % des crédits LFI, la dotation disponible pour assurer le financement de ce dispositif en gestion a été fixé à 1 018,98 M€ en AE (pour 1 040,45 M€ en CP du fait d'un amendement<sup>32</sup> inscrit en PLF 2018).

Or, depuis les dernières années, les prévisions de l'ACOSS n'ont cessé d'évoluer de manière instable au rythme des traitements de rattrapage effectués par les caisses générales de sécurité sociale afin de corriger des blocages du système d'information dans le traitement des déclarations sociales. L'ACOSS souligne que ce dispositif d'exonération qui s'applique aux entreprises des départements d'outre-mer comporte une complexité inhérente au regard de l'ensemble des autres dispositifs d'exonération : multiple barèmes sectoriels, niveau de raffinement législatif et réglementaire, récurrence d'erreurs dans les déclarations d'employeurs générant des rejets et des besoins fréquents de correction.

En début d'année 2018, 63 M€ de corrections ont ainsi été passés au titre des corrections manuelles d'anomalies sur les exercices 2015 à 2018, sans que le RPROG n'en soit avisé en amont, contribuant à renforcer le déséquilibre de l'économie générale du programme 138.

La direction de la sécurité sociale a par ailleurs reporté la régularisation sur l'exercice 2019 de la mise sous conditions de ressources au titre des revenus 2017 qui découlait de la réforme du régime des

---

<sup>32</sup> Amendement parlementaire n° II-908 de 22 123 254 € en AE adopté dans le cadre des discussions sur le PLF 2018 et portant transfert de crédits du programme 138 - Action 1 « *Soutien aux entreprises* » vers le programme 123 - Action 9 « *Appui à l'accès au financement bancaire* » afin de financer l'équivalent fonds verts au bénéfice des collectivités françaises du Pacifique dans la mesure où il n'était plus alimenté dans le PLF 2018.

travailleurs indépendants prévue par la loi de financement de sécurité sociale 2017 générant un surcoût d'environ 60 M€

L'ensemble de ces aléas a ainsi généré un dépassement de 145 538 694,54 € par rapport aux crédits inscrits en LFI 2018, réglé toutefois dans son intégralité dans le cadre du schéma de fin de gestion. Par ailleurs, si la mise en œuvre en cours de la déclaration sociale nominative va offrir la possibilité d'un suivi plus fin et fréquent que la DADS<sup>33</sup> des distributions de salaires, ces données sont nouvelles et leur exploitation nécessite pour l'ACOSS de construire des outils spécifiques afin de progresser dans la mobilisation de ces informations. Dans le cadre de la contradiction et compte tenu d'un contexte difficile de mise en œuvre de ce dispositif, l'ACOSS estime que ces « *résultats resteront fragiles* » et que « *sa capacité à assurer des prévisions fiables dépend avant tout de la conception du dispositif* ».

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 et l'ACOSS. Dans ce cadre, l'ACOSS fournit à la DGOM un état précis de ses besoins financiers par dispositif sans que celle-ci puisse aisément identifier les sous-jacents qui conditionnent des évolutions à la hausse ou à la baisse.

Les réponses apportées en 2018 par l'ACOSS aux sollicitations de la mission *Outre-mer* lors des groupes de suivi (ou par courriels) n'ont cependant pas permis de corriger suffisamment tôt la trajectoire budgétaire. Elles ont mis en évidence un important décalage entre la précision des prévisions qu'est capable de fournir l'ACOSS, suffisante à son échelle, et les graves difficultés que génèrent les variations de ces mêmes prévisions à l'échelle de la mission *Outre-mer*.

Pour l'exercice 2019, il semble qu'une demande ait été formulée en groupe de suivi afin de pouvoir disposer de chiffres assortis d'une marge d'incertitude, mais cet objectif semble être hors de portée de l'ACOSS pour l'instant. Outre les groupes de suivi interministériels et afin d'anticiper toutes difficultés nouvelles, il est également envisagé d'organiser, en 2019, une réunion spécifique DSS/ACOSS/ MOM en présence de la direction du budget d'autant plus que les compensations d'exonérations de charges sociales patronales outre-mer connaissent une réforme en profondeur<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Cf. annexe n°4 relative à la liste des sigles.

<sup>34</sup> Pour mémoire, ce dispositif est modifié afin de répondre aux dispositions de l'article 86 de la loi de finances pour 2018 qui acte la suppression du CICE au 1<sup>er</sup> janvier 2019 et sa compensation par un renforcement des exonérations de charges patronales. Il est envisagé une prise en charge budgétaire, par le programme 138, des exonérations de

(Cf. encadré relatif à ce dispositif au 1.4.1.2). Cela devrait permettre le cas échéant de corriger plus en amont la trajectoire de la dépense au niveau de la mission. Toutefois, dans la cadre de la contradiction, l'ACOSS a annoncé d'ores et déjà qu'en 2019 « *les conditions très difficiles de mise en place des nouvelles exonérations<sup>35</sup> ne pourront conduire à une prévision fiable.* ».

Une refonte de la convention financière relative aux modalités de versement des dotations de juin 2013<sup>36</sup> entre l'État et les organismes de sécurité sociale est en cours d'élaboration en vue d'être mise en œuvre en 2020. La DGOM n'est cependant pas partie-prenante à l'élaboration de cette convention, mais elle a demandé à en prendre connaissance sans pour l'instant obtenir de réponse.

**Dans cette perspective, il importe qu'il y ait des dispositions dans ce projet de convention, qui garantissent la fiabilisation des estimations présentées par l'ACOSS. Il pourrait par ailleurs être envisagé une disposition prévoyant une responsabilité partagée impliquant qu'au-delà d'un certain seuil fixé entre les acteurs concernés, le surcoût lié à une estimation inexacte, soit supporté financièrement par l'ACOSS et le RPROG concerné<sup>37</sup>. Une telle disposition pourrait ainsi inciter l'ACOSS à poursuivre ses efforts dans le renforcement de la qualité des estimations communiquées aux RPROG.**

---

cotisations dont bénéficient les entreprises relevant des dispositifs LODEOM au profit de la branche maladie.

<sup>35</sup> Le décret d'application n'a été publié que deux mois après l'entrée en vigueur des exonérations, ce qui a rendu impossible la bonne application de la législation pendant plusieurs mois affectant l'ensemble des fonctions de recouvrement des cotisations d'après l'ACOSS.

<sup>36</sup> Cette convention permettait notamment de centraliser les flux financiers 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 Direction de la Sécurité Sociale (DSS), établie à partir des prévisions de coût des régimes ou à défaut de l'exécution passée.

<sup>37</sup> Cf. les Missions *Sport, jeunesse, et vie associative* et *Travail et Emploi* sont également concernées par ces difficultés relatives au manque de fiabilité des prévisions de l'ACOSS.

**Recommandation n°3 : (DGOM, DB, DSS, ACOSS) Dans le cadre de la refonte de la convention entre l'État et les organismes de sécurité sociale, garantir des mécanismes de fiabilisation concernant la prévision de coût des exonérations de cotisations patronales.**

### **2.2.2 D'autres dépenses à prendre en compte au titre de l'exécution 2018 du programme 138**

2.2.2.1 L'impact de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique

Les mesures de la loi EROM se sont traduites par la création du dispositif « *Cadre avenir Mayotte* ».

A la suite à la parution du décret n°2018-780 du 10 septembre 2018 relatif à la politique de formation des cadres exerçant dans le département de Mayotte. A ce titre, il convient de relever que 50 384 € en AE et 25 184 € en CP ont été délégués en gestion pour financer la première cohorte de 12 bénéficiaires dès la rentrée de septembre 2018.

2.2.2.2 Les dépenses relatives aux Assises des outre-mer

Conformément à l'arbitrage de la RIM rendu le 3 août 2017, le programme 138 a bénéficié de transferts de crédits pour un montant de 628 748 € en AE/CP émanant de la mission Cohésion des territoires, des programmes 218 – *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières*, 124 – *Solidarité, insertion et égalité des chances*, 219 – *Sport*, 224 – *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture*, et 149 – *Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture* et enfin du programme 214 – *Soutien de la politique de l'Éducation nationale*.

Le bilan global des dépenses n'est toutefois pas encore connu définitivement. Il importe par conséquent que la contribution attendue de chacun des participants couvre la totalité des dépenses, dont le budget prévisionnel sur la base de laquelle les transferts ont été calculés (soit un montant total de 1 603 409 €- exercices 2017 et 2018 cumulés).

### **3 AUTRES ELEMENTS EN VUE DE L'EVALUATION BUDGETAIRE D'ENSEMBLE**

Dans le cadre des Assises des outre-mer, des aménagements ont été introduits en matière de dépenses fiscales, qui n'auront d'impact que sur l'exécution de la loi de finances pour 2019 et dont la Cour examinera la portée lors de l'analyse de cet exercice.

#### **3.1 Des dépenses fiscales non pilotées deux fois plus importantes que les dépenses budgétaires**

##### **3.1.1 Le poids des dépenses fiscales au regard des dépenses budgétaires**

Au regard de la loi de finances initiale 2018, les dépenses fiscales de la mission *Outre-mer* représentent 4 % du montant des dépenses fiscales de l'État. Pour mémoire, la mission représente 0,46 % des crédits de paiement du budget général.

Le programme 123 compte 24 dispositifs contre 20 en 2017. Le programme 138 compte 8 dispositifs, contre 5 en 2017. D'après le PAP 2019, le montant des dépenses fiscales rattachées aux actions de la mission en 2018 est chiffré à 4 624 M€ Ces dépenses fiscales représentent plus du double des crédits budgétaires consommés (2 217 M€ en AE, 2 114 M€ en CP).

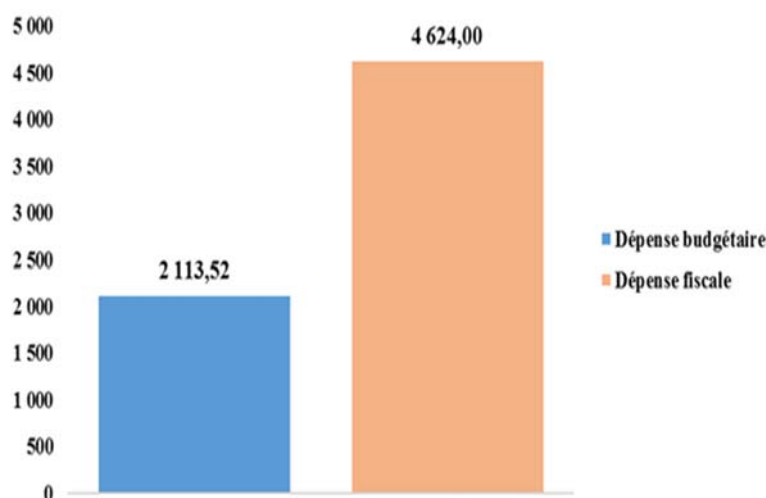
#### **Encadré : Une présentation des documents budgétaires qui prête à confusion**

Dans l'examen du PAP, deux calculs du montant total des dépenses fiscales de la mission peuvent être utilisés. En effet, comme le précise une note de bas de page du PAP (note que l'on retrouve également sur les PAP d'autres missions), le montant total ne correspond pas à la somme des montants de chaque dépense car « lorsqu'une dépense est cotée « nc » (non chiffrée), le montant pris en compte dans le total correspond au dernier chiffrage connu. »



Dans l'annexe II du PLF intitulée *Voies & Moyens*, l'annexe recensant les dépenses fiscales par mission ne présente pas de total, mais le montant de chaque dépense fiscale, avec le cas échéant la formule « nc ».

**Graphique n° 8 : Dépenses budgétaire et fiscale de la mission *Outre-mer* (en M€)**



Sources : PLF et PAP 2018 et 2019, CHORUS.

Sur les 32 dépenses fiscales, treize ont été créées avant l'an 2000 et treize n'ont fait l'objet d'aucune modification depuis huit ans au moins. Dix-neuf d'entre elles ont une date de fin d'incidence budgétaire pouvant courir jusqu'à 2032. Treize dépenses n'ont aucun bornage dans le temps et seront reconduites automatiquement tant que le législateur ne les examinera pas.

Six principales dépenses représentent 88 % du montant total des dépenses fiscales de la mission. (Cf. annexe n°2, tableau n°18)

### 3.1.2 Les principales évolutions intervenues en 2018

Les évolutions intervenues en 2018 concernent des créations, des reclassements dans le champ des dépenses fiscales<sup>38</sup> ou des modifications du périmètre de certaines dépenses.

<sup>38</sup> Il est précisé dans le Tome II *Évaluation des voies et moyens* de l'annexe au PLF que « les dépenses fiscales classées se définissent comme les mesures créées avant la

Trois nouveaux dispositifs ont été créés par l'article 64 de la loi n°2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017 (Cf. annexe n°2, tableau n°19). Ces mesures d'exonération ont pour objectif de faciliter les démarches de régularisation foncière et faciliter les projets de développement et d'aménagement à Mayotte, dont le territoire se caractérise par le grand nombre d'absence de titres de propriété, les successions non réglées et les occupations sans titre.

Ces dépenses fiscales ont ainsi un objectif précis et ambitieux, et sont bornées dans le temps (huit ans). **La mise en place d'indicateurs permettant d'évaluer chaque année le nombre de bénéficiaires et le chiffrage de la non-recette est impérative. Il serait opportun de mettre ce chiffrage en perspective des objectifs fixés, lors d'une évaluation réalisée à mi-parcours pour les quatre premières années de mise en œuvre de la mesure.**

Quatre mesures existantes qui n'étaient pas regardées précédemment comme des dépenses fiscales ont été intégrées aux dépenses fiscales de la mission *Outre-mer* (Cf. annexe n°2, tableau n°20).

Enfin, deux modifications de périmètres visent à étendre des dépenses fiscales aux travaux de confortement anti-sismique et anti-cyclonique (Cf. annexe n°2, tableau n°21).

Les Assises des outre-mer ont donné lieu à des conclusions impactant les dépenses fiscales de l'exercice 2019, notamment en ce qui concerne les zones franches d'activité et l'aide fiscale à l'investissement outre-mer. A ce titre, 2019 devrait constituer une année de rupture.

### 3.1.3 Un défaut de pilotage des dépenses fiscales

#### 3.1.3.1 Un défaut d'articulation avec les politiques mises en œuvre

Le responsable de programme a peu de prise sur les dépenses fiscales, alors même que ces dépenses sont rattachées au programme budgétaire et que leur part est supérieure aux dépenses budgétaires gérées.

L'articulation entre les dépenses fiscales et les objectifs des politiques publiques auxquelles elles sont censées concourir interroge. À titre d'illustration, sur les dix dernières années, la part prépondérante des dépenses fiscales appliquées au logement locatif social outre-mer ne semble pas avoir eu d'effet démultiplicateur sur le nombre de logements

---

parution de la précédente annexe *Dépenses fiscales* et regardées pour la première fois comme des dépenses fiscales ».

sociaux financés. Les juridictions financières ont programmé en 2019 une enquête visant à approfondir et étayer ce point.

**Encadré : L’articulation difficile entre dépenses fiscales et politiques publiques : l’exemple de la construction anti-sismique**

Plusieurs départements ou régions d’outre-mer se situent dans des zones soumises à risques sismiques qui nécessitent des opérations de confortement représentant un coût supplémentaire. Un « Plan séisme Antilles » a été déployé en Martinique et en Guadeloupe à partir de 2007 (Action 2 du programme 123 : 2,4 M€ d’AE consommées en 2018). En ce qui concerne les dépenses fiscales, l’une d’entre elles (n°050107) relative à l’abattement de taxe foncière en faveur des immeubles anti-sismiques des départements d’outre-mer (article 1388 ter) a été créée en 2003. Aucun abattement n’a eu lieu sur la période étudiée (2010-2019).

En revanche, d’autres dispositifs continuent d’être développés : ainsi en 2018 ont été étendues aux travaux de confortement sismique la dépense 110256 « Réduction d’impôt au titre des investissements effectués dans le secteur du logement social dans les départements et collectivités d’outre-mer » et la dépense 110210 « Réduction d’impôt au titre des investissements locatifs ... et au titre des travaux de réhabilitation de logements ... ». Les acteurs du logement social bénéficient, eux, de la mesure globale d’abattement de taxe foncière les logements locatifs dont ils sont propriétaires, d’autant plus fort que ces logements se situent dans un quartier prioritaire. Ces aides ne sont pas cumulables.

La lecture des dépenses fiscales outre-mer démontre l’importance accordée à la politique de prévention du risque sismique mais interroge quant à l’utilité et l’efficacité des outils proposés.

### 3.1.3.2 Les carences relatives à l’évolution, au chiffrage et à la fiabilité

La direction de la législation fiscale estime que le coût des six principales dépenses fiscales a augmenté de 55 %. Cette donnée doit cependant être appréhendée avec beaucoup de précaution en raison de la méthodologie employée pour le chiffrage des dépenses.

Ainsi, sur les 25 dépenses fiscales présentées dans le PAP 2018, neuf sont considérées pouvoir être chiffrées avec une fiabilité très bonne, neuf avec une fiabilité bonne, sept avec une fiabilité relevant d’un ordre de grandeur. Parmi elles, trois n’ont pas été chiffrées. À noter enfin que le niveau de fiabilité n’est pas qualifié pour les sept dépenses fiscales nouvellement inscrites, y compris par le PAP 2019 ou le Tome II relatif à

l'évaluation des dépenses fiscales 2019. Les méthodes d'estimation sont peu ou pas explicitées.

Des écarts significatifs sont par ailleurs constatés entre le chiffrage initial et l'exécution constatée.

**Tableau n° 15 : Écart entre chiffrage initial et coût exécuté des six principales dépenses fiscales (M€)**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Chiffrage initial	3 114	2 722	2 916	3 602	3 079	3 499
Dépense exécutée	3 244	3 864	3 858	3 943	3 909	4 047
Ecart	+130	+1142	+942	+341	+830	+548
	4%	30%	24%	9%	21%	14%

Source : Cour des comptes.

### 3.1.3.3 Trois évaluations conduites par la mission *Outre-mer*

La mission *Outre-mer* est l'une des rares missions à avoir produit une évaluation de certaines de ses dépenses fiscales. En effet, trois évaluations ont été menées en 2017, répondant aux obligations découlant des 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'aide dont le budget excède 150 M€ en moyenne par an. Ces documents n'ont pas fait l'objet d'une transmission au Parlement.

Les trois évaluations de 2017, portées par des cabinets, concluaient à l'efficacité des dispositifs tout en signalant néanmoins des pistes pour améliorer encore cette efficacité et surtout l'efficacité au regard des coûts engagés :

- en ce qui concerne l'aide fiscale à l'investissement productif outre-mer, étaient mis en lumière le manque de fiabilité des données transmises par la DGFIP, et l'effet « saupoudrage » de la mesure par manque de focus sur des secteurs ou des territoires stratégiques ;
- en ce qui concerne l'aide fiscale à l'investissement dans le logement social outre-mer, les cabinets constataient une mauvaise connaissance des dispositifs par les investisseurs et soulignaient la nécessité d'améliorer l'information des acteurs de logement social ;
- en ce qui concerne l'aide fiscale au rhum traditionnel produit en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique et à la Réunion, l'étude recommandait la simplification du dispositif.

En 2018, aucune évaluation de dépense fiscale n'a été réalisée. Les recommandations issues des évaluations réalisées en 2017, qui incitent à améliorer l'effet de dépenses fiscales jugées efficaces, n'ont pas encore fait l'objet de communications, de développements ou de réflexions nouvelles. Elles relevaient pourtant plus de l'ajustement que du changement radical. L'absence de suites témoigne de la difficulté de l'administration à porter des actions qui pourraient paradoxalement lui permettre d'augmenter les effets de la politique qu'elle met en œuvre.

En conclusion, il convient de signaler le tournant que constitue l'exercice 2019 puisque deux dépenses fiscales sont diminuées ou transformées en dépenses budgétaires nouvelles : la réforme de l'impôt sur le revenu (70 M€) et la suppression de la taxe sur la valeur ajoutée non perçue récupérable (100 M€).

**Recommandation n°4 : (DGOM, DB, DLF) Recenser toutes les dépenses fiscales à rattacher à la mission, procéder à leur estimation de manière fiable et évaluer les principales d'entre-elles.**

### 3.2 LADOM : un opérateur encore fragile

Établissement public administratif depuis le 1er janvier 2016, l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM) est l'unique opérateur du ministère des outre-mer<sup>39</sup>. Cette agence a pour mission première de contribuer à l'insertion professionnelle des jeunes d'outre-mer. À ce titre, elle facilite, organise et accompagne des projets de formation qualifiante en mobilité à destination des jeunes d'outre-mer lorsque les formations recherchées par ces derniers ne sont pas disponibles dans leur territoire collectivité d'origine.

Elle prend également en charge des déplacements liés à l'accomplissement de stages pratiques en entreprise, ou au passage en métropole des oraux d'examens et de concours. Cet opérateur assure également la gestion des actions relatives à la continuité territoriale qui lui sont confiées par l'État et par les collectivités territoriales d'outre-mer. Chaque année, plus de 120 000 ultramarins bénéficient de cette aide.

---

<sup>39</sup>Son siège est localisé géographiquement à Paris, au même endroit que le ministère des outre-mer. LADOM est devenue un EPA en application de la loi n° 2015-1268 du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit des outre-mer.

Le personnel employé par LADOM (127 ETPT stabilisés depuis le PLF 2017) est rémunéré par l'agence. Outre un dépassement du schéma d'emploi, le recours à l'intérim et un taux de rotation du personnel élevé restent préoccupants.

### **3.2.1 Les effectifs de l'opérateur LADOM : des ressources humaines sous tension – un audit des RH et des processus métiers à mener**

Le principe d'affirmation de la participation des opérateurs de l'État à l'effort de maîtrise des finances publiques s'est traduit dans les lois de programmation des finances publiques (LFPF) pour la période 2014-2019, par une stabilisation des emplois de l'État et de ses opérateurs. Or, dans un contexte de transformation accélérée, la mutation de LADOM ne s'est qu'insuffisamment accompagnée d'une réflexion stratégique sur la politique de ressources humaines et la gestion des effectifs de cet opérateur.

Par ailleurs, la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique a confié de nouvelles missions à LADOM en complétant notamment le dispositif d'aide à la continuité territoriale ou en élargissant la continuité funéraire.

Depuis 2017, l'agence rencontre des difficultés accrues de fonctionnement au regard de l'évolution de ses missions, de ses processus et de l'accroissement significatif des actes de gestion. Aussi, afin de mettre en œuvre ses missions et respecter le plafond d'emploi voté en loi de finances, l'agence a été contrainte d'utiliser un volume important d'intérimaires tout en faisant face à des missions nouvelles dans le respect désormais de la gestion budgétaire comptable publique à laquelle est assujettie.

Toutefois, la Cour observe que les dépenses liées au recours à l'intérim ont connu une nette diminution de - 67,66 % en CP entre 2017 et 2018. Alors que les AE 2017 s'élevaient à 578 278,5 M€ et 500 197 M€ de CP en 2017 pour un volume de 8,69 ETPT. Ces effectifs ont réduit de 5,49 ETPT en 2018 pour un montant de CP qui s'élève à 161 757,5 M€ pour l'année 2018.

Le schéma d'emploi de LADOM traduit par ailleurs depuis 2016 une relative stabilité et le respect de cette obligation s'avère difficile. Un volume identique de 127 ETPT a en effet été fixé en LFI 2017 et 2018. Un dépassement du plafond d'emplois (127,4 ETPT réalisés contre 127 ETPT

votés en LFI 2018) a toutefois été observé lors du conseil d'administration de LADOM du 29 novembre 2018.

Si la hausse reste moins importante qu'en 2017 (+ 0,1 ETPT)<sup>40</sup> les effectifs ayant atteint jusqu'à 131,9 ETPT, cette situation ainsi que le recours régulier à des intérimis et à des contrats aidés traduisent les difficultés pour l'opérateur de contenir ses effectifs tout en assurant sa mission de service public.

Par ailleurs, aucune mise à disposition de personnel en dehors du périmètre de la mission Outre-mer n'a été effectuée. En revanche, l'opérateur LADOM a bénéficié de mises à disposition entrantes à titre gratuit. Des agents ont ainsi été mis à disposition auprès de l'opérateur par certaines collectivités territoriales, au titre de la gestion des dispositifs de formation professionnelle et de continuité territoriale. Pour l'exercice 2018, deux ETPT ont été affectés à LADOM par le Conseil régional de la Guadeloupe, et six par le Conseil départemental de Mayotte.

Le taux de rotation des personnels affectés à l'agence de l'outre-mer pour la mobilité reste également à un niveau très élevé, près de 20 % en 2018, après avoir atteint un taux de 24,5 % en 2017. Un tel niveau constitue un frein supplémentaire à la performance RH de cet établissement public.

Ainsi, une mission d'évaluation concernant la politique des ressources humaines et la gestion des effectifs de LADOM a été demandée par les ministères de tutelle<sup>41</sup> le 24 mai 2018, auprès des inspections générales de l'administration et des finances. Or, cette mission conjointe n'a pas été mise en œuvre. Une nouvelle saisine du ministère de l'action et des comptes publics a été effectuée au mois de décembre 2018 par la DGOM pour relancer cette demande d'appui.

**Il importe désormais que cet audit sur les moyens humains associé à une revue des processus métiers puisse être conduit à court terme et puisse évaluer finement l'adéquation des moyens humains et financiers au regard des missions à mener par l'opérateur.**

---

<sup>40</sup> Cette hausse est due au remplacement du directeur territorial Hauts de France/Grand-Est (UT de Lille et de Colmar) remplacé par un agent titulaire d'État, détaché sur contrat, en novembre 2018 et au départ de la secrétaire générale à mi-décembre 2018.

<sup>41</sup> Ministère des outre-mer et ministère de l'action et des comptes publics.

### 3.2.2 Un cumul de difficultés dans le cadre de l'apurement des dettes

À la fin de l'année 2017, la situation de trésorerie de LADOM s'établissait à 24,2 M€ Au 31 décembre 2018, l'agence bénéficie d'un solde de trésorerie qui s'élève à 25,6 M€ Cette situation excédentaire révèle les difficultés de paiement des fournisseurs par l'agence dans les délais réglementaires. L'opérateur n'a pas trouvé un rythme fluide de paiement, ni de régularisation en comptabilité dans l'outil de gestion WINM9, pour certains décaissements opérés. Ces difficultés résultent de plusieurs problématiques cumulées :

- L'année 2018 est marquée par une accélération de la mise en place du processus de gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) dans l'outil financier WINM9 bien qu'elle ne mobilise toujours pas l'ensemble des fonctionnalités de WINM9. Dès 2017, l'agence a engagé une démarche de régularisation contractuelle et initié les procédures nécessaires à la passation des achats conforme à son statut. Pour payer la plupart des fournisseurs, LADOM a donc dû régulariser ces contrats ou passer de nouveaux marchés. Cette phase de transition a entraîné de fait des retards de paiement importants.

- Au 31/12/2018, l'agence doit régulariser une dette de 10,95 M€ au profit du fournisseur AMEX résultant du non-respect du marché par AMEX<sup>42</sup> (facturation de prestations indues...). De fait, LADOM est contrainte de procéder, avant paiement, à une analyse et au contrôle de toutes les liasses de factures produites. Cette situation entraîne de fait un retard dans la prise en charge ;

- Le mode opératoire actuel de gestion des aides relatives à la continuité territoriale (traitement manuel par la comptabilité du siège, des bordereaux et pièces justificatives des bons ACT en provenance des unités territoriales, des agences de voyages et compagnies aériennes) nécessite d'être révisé au regard de nombreuses problématiques rencontrées, ce qui se traduit par une dette estimée de 4,3 M€ vis-à-vis des agences de voyage et compagnies aériennes<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> Le différend avec l'AMEX porte sur l'interprétation de certaines clauses du marché. A la suite d'une récente médiation menée par le médiateur des entreprises, il s'avère que le contentieux est en cours de résolution ; un avenant au contrat actuel est en cours de préparation afin de clarifier les différentes clauses du marché.

<sup>43</sup> Pour éviter que ce retard ne génère des intérêts moratoires, LADOM a mis en place du 15 janvier au 28 février 2019 une cellule de renfort temporaire dédié au contrôle des pièces et à l'apurement de cette dette.



- Enfin, le rapprochement technique entre les factures comptabilisées et les décaissements réalisés concernant l'Agence de Service et de Paiement (ASP) n'a été possible qu'à compter de novembre 2018. L'ASP a bien été payée en 2017 et en 2018 mais ces dépenses n'ont pas été régularisées en comptabilité budgétaire. Ce retard, imputable à l'absence de flux entre les données métiers, issues de l'applicatif SIAM, et les données transmises par l'ASP, n'a pas permis de rapprocher les données comptables des avances versées à l'ASP, ce qui s'est traduit par la constitution d'un compte d'attente de 38 M€ au 31 décembre 2018. Une grande partie des dépenses 2017 et 2018 sera régularisée en 2019.

**Tableau n° 16 : Principales dettes de LADOM au 31 décembre 2018**

TOTAL GENERAL	Montant de la Dette au 31/12/2018	Estimation factures non reçues au 31/12/2018	Total dettes
DETTE GLOBALE	<b>15 664 329,78 €</b>	<b>1 050 000,00 €</b>	<b>16 714 329,78 €</b>
<i>Dont AMEX, au titre de 2018</i>	<i>10 151 364,00 €</i>		<i>10 151 364,00 €</i>
<i>Dont AMEX, au titre de 2017</i>	<i>712 185,00 €</i>		<i>712 185,00 €</i>
<i>Dont AMEX, au titre de 2016</i>	<i>90 923,00 €</i>		<i>90 923,00 €</i>
<i>Dont Continuité territoriale</i>	<i>3 341 186,00 €</i>	<i>1 000 000,00 €</i>	<i>4 341 186,00 €</i>
<i>Dont Collectivité de la MARTINIQUE*</i>	<i>1 151 181,00 €</i>		<i>1 151 181,00 €</i>
AUTRES (Remboursement PME**)	217 490,78 €	50 000,00 €	<b>267 490,78 €</b>

\* Trop perçu reçu à tort par LADOM de la Collectivité de Martinique. Il devrait être remboursé au premier semestre 2019 - \*\* PME : Passeport mobilité Études - les demandes de remboursement au titre de ce dispositif sont adressées tardivement par les stagiaires, ce qui génère en gestion une prise en charge décalée dans le temps.

Source : DGOM – Données au 31/12/2018 non consolidées.

Au premier trimestre 2019<sup>44</sup>, un plan d'action d'apurement de ces dettes a été mis en place, permettant de résorber en priorité cette situation. De plus, les ministères de tutelle, la DGFIP et l'agent comptable mènent une réflexion en parallèle visant à la mise en œuvre d'une solution sécurisée, pérenne et prompte pour l'opérateur.

<sup>44</sup> Il est par ailleurs attendu le bilan du COP 2016-2018, initialement prévu pour la fin d'année 2018 et qui sera présenté en avril 2019 au conseil d'administration de l'opérateur.

**Encadré : De nouveaux projets lancés à la suite du contrôle de la Cour des comptes en 2018<sup>45</sup>**

À la suite d'un contrôle de la Cour des comptes effectué auprès de LADOM en 2018, l'opérateur s'efforce de renforcer sa démarche de maîtrise des risques. Alors que l'ensemble des processus de gestion de l'agence devait être ciblé à travers des travaux de cartographie des risques concernant la mise en œuvre de ses objectifs organisationnels, opérationnels, juridiques, comptables ou financiers, les ambitions ont été revues à la baisse et la cartographie ne portera que sur la seule chaîne budgétaire et comptable (volet ordonnateur et volet comptable). Le Conseil d'Administration du 29 novembre 2018 a ainsi validé un marché de prestation de diagnostic et d'établissement d'une cartographie des risques budgétaires et comptables. Ce chantier sera conduit par la société Ernst & Young et s'étalera sur une durée d'un an, dès le début 2019 pour un montant qui s'élève à 62 000 €

Le développement d'un prochain applicatif métier est également prévu à compter de 2019, pour une mise en œuvre effective pour 2021. Dans le cadre du PLF 2019, des crédits d'investissement à hauteur de 2,3 M€ en AE et 1,9 M€ en CP, sont ainsi prévus pour soutenir l'investissement en matière d'équipements et d'applications informatiques professionnelles de l'opérateur, et permettre à terme la compatibilité entre les équipements, matériels ou logiciels de LADOM et ceux de Pôle Emploi.

### 3.3 Des dépenses budgétaires et fiscales croissantes

Sur la période 2012 à 2019, les dépenses budgétaires et fiscales sont marquées par une évolution croissante continue depuis 2017.

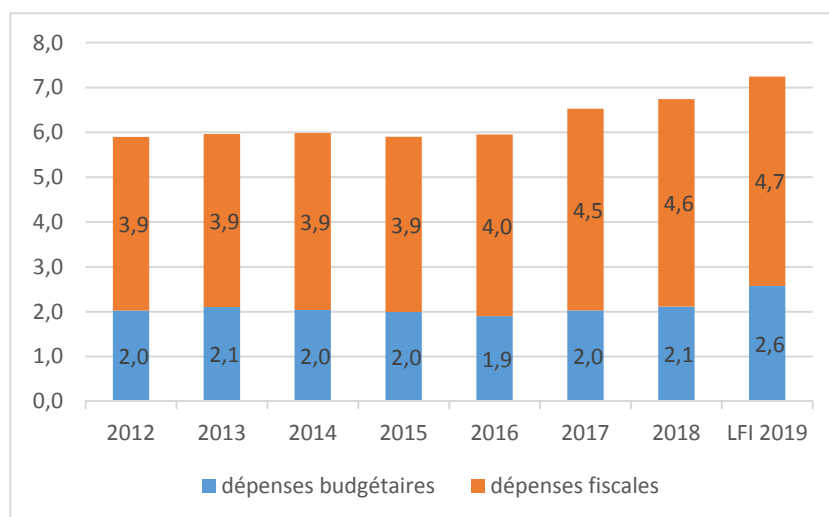
En effet, les crédits budgétaires de la mission sont stables en s'établissant à 2 Md€ jusqu'en 2018 alors que les dépenses fiscales en faveur des outre-mer représentent le double (4 Md€) et sont croissantes depuis 2017.

La LFI pour 2019 prend en compte sur le plan budgétaire les enjeux des Assises des outre-mer par une augmentation des crédits budgétaires de la mission de + 0,5 Md€ dû à des mesures de périmètre. Deux dépenses fiscales seront supprimées en 2019 et réaffectées en dépenses budgétaires pour un montant estimée à + 0,1 Md€ en CP (réformes de la TVA non perçue récupérable et de la réduction d'impôt sur le revenu dont bénéficient

<sup>45</sup> Ce contrôle a donné lieu à la publication d'un référé le 9 janvier 2019, le lien d'accès est indiqué à l'annexe n°3 relative à la lise des publications récentes de la Cour en lien avec les politiques publiques concernées par la présente note d'exécution budgétaire.

les personnes physiques domiciliées fiscalement dans les territoires d'outre-mer). À cela s'ajoute +0,3 Md€ en AE/CP correspondant à un transfert au profit du programme 138 – *Emploi outre-mer*, lié à la mise en œuvre de la réforme des exonérations de charges spécifiques à l'outre-mer, qui doit entrer en vigueur au 1er janvier 2019, en même temps que la réforme du CICE menée sur l'ensemble du territoire national.

**Graphique n° 9 : Dépense budgétaire et fiscale 2012-2019 (Md€)**



Source : Données PAP

### 3.4 La démarche de performance : un bilan contrasté

#### 3.4.1 Une évolution sensible des indicateurs de performance depuis 2013

Sur les cinq dernières années, la maquette relative à la performance a été marquée par des modifications importantes pour le programme 123 mais assez limitées pour le programme 138.

En LFI 2013 et 2014, le programme 123 – *Conditions de vie outre-mer* comprenait trois objectifs principaux et quatre indicateurs de performance<sup>46</sup>.

En LFI 2015, deux suppressions majeures ont été effectuées. Une première relative à l'indicateur « *Coût moyen des passeports mobilité* ». Assimilé davantage à un indicateur d'activité que de performance, cet indicateur avait été supprimé. Une seconde relative au sous-indicateur relatif aux « *bonifications de prêts accordés par l'AFD aux collectivités territoriales* », et qui s'insérait dans l'indicateur « *Montant de l'investissement généré par un euro de subvention du programme 123* ». Ce sous-indicateur, complexe à appréhender, ne reflétait pas de manière pertinente l'objectif poursuivi par le ministère, à l'inverse du sous-indicateur « *Subventions d'investissement* », qui lui, a été maintenu.

En LFI 2016, les objectifs, indicateurs et sous-indicateurs présents dans le projet annuel de performance de 2015 ont été reconduits pour l'essentiel au PAP 2016. Néanmoins, le ministère des outre-mer a souhaité renforcer la lisibilité et la pertinence des projets annuels de performances ainsi que celles de leurs indicateurs, en procédant à la suppression de l'indicateur « *Durée moyenne de réalisation des opérations locatives* ». Cet indicateur ne permettait pas d'appréhender de façon suffisamment fiable l'objectif poursuivi par le ministère, compte tenu des disparités importantes constatées dans ce domaine, entre DOM et entre types d'opérations immobilières.

Pour les LFI 2017 et 2018, le ministère des outre-mer a souhaité stabiliser la maquette des indicateurs de performance et n'a procédé qu'à des évolutions marginales des indicateurs de ce programme. Le sous indicateur « *Ratio du nombre de demandeur de logements sociaux en outre-mer* » a ainsi vu son libellé modifié par le « *Nombre de demandeurs en attente d'un logement pour un logement attribué* » permettant d'assurer une meilleure compréhension de ce sous indicateur. Finalement, il

---

<sup>46</sup> Les trois objectifs étaient définis ainsi : mieux répondre au besoin de logement social, accompagner les collectivités d'outre-mer dans leur action en faveur de l'aménagement et du développement durable, optimiser l'efficacité des dispositifs favorisant la continuité territoriale. Les indicateurs associés étaient les suivants : fluidité du parc des logements sociaux, durée moyenne de réalisation des opérations locatives, montant de l'investissement généré par un euro de subvention d'investissement et de bonification de prêt et enfin le coût moyen des passeports mobilité.

semblerait que près de 75 % des crédits en AE du programme sont couverts par les indicateurs retenus au PAP 2019<sup>47</sup>.

Entre 2014 et 2018, certains indicateurs de performance du programme 138 - *Emploi outre-mer* non pertinents ont été supprimés, permettant une diminution de sept à cinq du nombre d'indicateurs de la mission. Au total, 95,4 % des crédits (hors titre 2) en AE et en CP seraient actuellement couverts par ces indicateurs. S'ils permettent de rendre compte de la performance des dépenses majeures de la mission *Outre-mer* (hors dotations règlementées), la pertinence de certains indicateurs continue toutefois d'interroger (Cf. Partie 3.5.4.1).

### **3.4.2 Des écarts significatifs de performance sur deux indicateurs du programme 138**

Deux indicateurs au sein du programme 138 présentent des écarts significatifs et méritent d'être analysés plus précisément.

*Indicateur 1.1 : Impact des exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale sur l'évolution des effectifs salariés dans les DOM.*

L'écart entre le taux de croissance de l'effectif salarié des entreprises bénéficiant des exonérations de cotisations sociales patronales spécifiques aux départements d'outre-mer et celui de l'ensemble des entreprises implantées dans ces départements s'est accentué en 2017 (- 0,5) par rapport à 2016 (- 0,3), arrêtant la dynamique de réduction des écarts initiée à partir de 2014. En 2018, le résultat de cet indicateur a atteint les -0.4 attestant du peu d'amélioration. Les événements climatiques dans l'arc antillais en 2017 aux conséquences sur le long terme expliquent en partie cette dégradation.

S'agissant du second indicateur, il est observé une diminution de l'écart entre le taux de croissance de l'effectif des entreprises bénéficiant des exonérations des cotisations patronales spécifiques aux départements d'outre-mer et celui des entreprises analogues de métropole, passant de 2,3 points en 2016 à 0,5 point en 2017 et à 0.6 point en 2018. Face à la baisse du taux de croissance, une baisse des prévisions de la cible de 3 à 2 points a été un temps envisagé par le ministère pour 2019, afin de rendre

---

<sup>47</sup> Question parlementaire n° 18 pour le projet de loi de finances pour 2019. Les crédits non couverts en 2018 au titre du P138 correspondent aux dispositifs de formation dans l'action 2 non couverts par le SMA et LADOM, l'action 3 consacrée au fonctionnement général des services de la DGOM et du Cabinet de la ministre et enfin l'action 4 « Financement de l'économie, créée en PLF 2019 pour laquelle un nouvel indicateur pourrait être questionné à l'avenir.

l'objectif cible plus réaliste. Une cible à hauteur de 3 points a finalement été maintenue pour l'horizon 2019.

Ces difficultés à déterminer la performance du dispositif d'exonération des cotisations sociales auraient dû conduire à accélérer la démarche d'évaluation de ce dispositif. Or, alors que cette évaluation était programmée pour 2018, elle a finalement été reportée à 2020, repoussant d'autant la capacité du ministère à apprécier précisément l'effet levier de ce dispositif dans les territoires d'outre-mer.

#### **Le report de l'évaluation de la politique d'exonérations de charges sociales patronales prévu en 2018**

La programmation des évaluations de la DGOM pour 2018 prévoyait la réalisation d'une évaluation du dispositif d'exonérations de charges sociales incluant dans sa problématique les exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale, les exonérations pour les exploitants agricoles et les travailleurs indépendants ainsi que les exonérations des contrats d'accès à l'emploi.

Deux circonstances ont conduit à reporter l'évaluation de la politique d'exonérations de charges sociales patronales :

- des bureaux d'études missionnés pour évaluer l'impact des régimes d'aides d'État outre-mer ont mis en évidence le caractère très incomplet ainsi que le manque de fiabilité des données statistiques disponibles concernant ces aides. Aussi, la DGOM a-t-elle choisi, en liaison avec la DGFIP, d'engager des démarches permettant de fiabiliser les bases de données relatives à ces aides dans la perspective des prochaines évaluations, notamment celle des exonérations de charges sociales patronales.

- par ailleurs, le ministère des outre-mer ayant engagé une réforme, adoptée en LFSS et LF 2019, consécutivement à la suppression du CICE à compter du 1er janvier 2019, il a été considéré que l'évaluation du dispositif désormais caduque ne présentait dès lors qu'un intérêt relatif.

Une nouvelle évaluation pour répondre à l'obligation européenne d'évaluation est prévue par la DGOM en 2020.

*Indicateur 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.*

Après une amélioration significative de la performance entre 2015 et 2017, en 2018, ce taux s'établit à 59.7 % contre 64,8 % en 2017, soit une baisse de 5.1 points. Ce résultat en retrait net s'explique essentiellement par la baisse de la part des sortants inscrits en filière sanitaire et sociale par

rapport à l'ensemble de l'activité, filière enregistrant habituellement un fort taux d'accès à l'emploi et ne remet pas en cause les efforts consentis ces dernières années pour améliorer l'insertion professionnelle des jeunes ayant bénéficié d'une mesure de formation professionnelle en mobilité, 6 mois après la sortie de la mesure.

Cette amélioration de la performance jusqu'en 2017 s'inscrivait dans un cadre d'intervention recentré sur les programmes pilotés directement par l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM). En effet, la part des mesures initiées et administrées en gestion propre a sensiblement progressé au cours des trois derniers exercices (environ + 15 %), en particulier autour de la mesure Mobilité Formation Emploi du dispositif Passeport Mobilité Formation Professionnelle.

Par ailleurs, la programmation des actions de formation proposées au recrutement par LADOM a évolué : diversification des parcours professionnels et spécialités métiers, développement de l'employabilité et de la qualification des salariés par un rehaussement des niveaux de recrutement afin de mieux orienter l'offre de formation aux besoins économiques actuels et futurs des entreprises et des territoires.

Enfin, l'opérateur a été amené à procéder à des arbitrages, en abandonnant certains secteurs d'activité lorsque, par exemple, le nombre de places offertes aux stagiaires, par type de formation, s'est avéré insuffisant ou trop onéreux. S'agissant du champ de l'alternance et de la filière sanitaire et sociale, les actions engagées ont concouru également à la hausse de la performance.

Le résultat de cet indicateur requiert par conséquent une mobilisation importante des acteurs et sa pérennité apparaît difficile à garantir. Il a d'ailleurs été décidé d'augmenter modérément la prévision de la cible du taux d'insertion pour 2020 en la portant à 62 %, soit + 2 points par rapport à l'année 2018.

Le tableau ci-après retrace l'évolution des cibles et des résultats depuis 2015 pour les huit indicateurs de la mission.

Tableau n° 17 : Cibles et résultats des indicateurs de la mission

Objectif	Indicateur		Cibles				Résultats			
	N°	Intitulé	2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018
<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 : écart de taux de croissance de l'emploi salarié dans secteurs aidés OM avec emploi général OM	0,6	0,6	0,6	0,6	-0,6	-0,3	-0,5	-0,4
		ss-indicateur 2 : écart de taux de croissance de l'emploi salarié dans secteurs aidés OM avec secteur analogue en métropole	3	3	3	3	1,4	2,3	0,5	0,6
Lutter contre l'exclusion du marché du travail des publics les plus éloignés de l'emploi par des actions de formation professionnelle adaptées	138-2.1	<b>138-2.1 Taux d'insertion des volontaires du SMA en fin de contrat</b>								
		ss-indicateur 1 : Taux d'insertion des volontaires stagiaires du SMA en fin de contrat (en %)	76	77	78	78	76,3	77	77	82
	138-2.2	ss-indicateur 2 : Taux de sortie anticipée du dispositif sans insertion professionnelle (en %)	<11,5	11	<=12	<=12	14,5	12,8	11,3	11,4
		<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</b>								
		ss-indicateur 1 : Taux d'insertion professionnelle des jeunes ayant bénéficié d'une mesure de formation professionnelle en mobilité 6 mois après la sortie de la mesure (en %)	55	56	57	60	56,2	62,3	64,8	59,7
<b>Programme 123 "Conditions de vie outre-mer"</b>										
Meux 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 (hors demande de mutations internes) en fin d'année N rapporté au nombre de relogements de demandeurs au cours de l'année N (hors mutations internes) en outre-mer	9	8	5,5	5,5	5,8	4,8	4,9	4,6
		ss-indicateur 2 : Taux de mobilité dans le parc social (en %)	8	8,5	10	10	8,7	11,3	8,3	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>								
		ss-indicateur 1 : Subventions d'investissement (en euros)	2,1	2,1	2,1	2,1	2,4	2	2	2,1

Source : DGOM..



### 3.4.3 Une animation difficile de la performance

Il a été observé une vacance du poste de chargé de mission « *Contrôleur de gestion et performance* » depuis le 1<sup>er</sup> février 2018 au sein du « Bureau de la dépense de l'État » de la « *Sous-direction de l'évaluation, de la prospective et de la dépense de l'État* » de la DGOM, ainsi qu'un poste de catégorie B en charge du suivi des contrats de plan État-Région, vacant depuis novembre 2018.

Le suivi des indicateurs et les travaux en lien avec la performance ont dès lors été répartis entre différents agents mobilisés en fonction des sollicitations. Or, il convient de souligner que le Bureau de la dépense concentre à lui seul l'ensemble des sollicitations relatives à la mise en œuvre du budget de la mission, de la programmation au suivi de l'exécution, jusqu'aux travaux de synthèse, de performance et de contrôle interne, là où ces travaux peuvent se répartir sur différents bureaux ou services dans d'autres missions budgétaires.

Depuis deux ans, ce bureau connaît de nombreuses vacances de postes qui mettent sous tension ce bureau sollicité tout le long de l'année par différents travaux budgétaires ou relatifs à la performance de la mission (DRICE, DRACE, avis au programme, PAP, RAP, questions parlementaires, etc.).

**Il importe dès lors qu'une attention particulière soit portée à la gestion des ressources humaines dédiées au Bureau de la dépense de l'État afin d'anticiper et pallier la vacance de postes à fort enjeu pour la mission *Outre-mer*.**

### 3.4.4 Une démarche de performance à consolider

#### 3.4.4.1 Une refonte nécessaire de certains indicateurs dans le cadre du triennal 2018-2020

Lors de la conférence de performance tenue le 19 avril 2017, la DGOM avait souligné son intention de remplacer au sein du programme 123, le sous-indicateur relatif au taux de mobilité dans le parc social par un indicateur relatif au taux d'engagement des crédits de la Ligne budgétaire unique (LBU) permettant d'évaluer la « maturité budgétaire » du dispositif ainsi qu'un autre indicateur relatif aux CP sur les années antérieures, dissuadant de multiplier les déagements sur AE antérieurs.

Toutefois, si la direction du budget s'accordait avec la DGOM sur l'intérêt limité de l'indicateur, elle s'est montrée réservée vis-à-vis d'un indicateur qui reviendrait à mettre en valeur l'importance d'une dépense et avait préconisé de retenir plutôt un indicateur montrant l'évolution du coût

moyen d'un logement financé par la LBU. Au regard des difficultés rencontrées pour faire émerger des projets pourtant financés par la LBU, il pourrait être opportun de le réviser dans le cadre du triennal 2018 – 2020.

Par ailleurs, il importe de revoir l'indicateur portant sur l'impact des exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale sur l'évolution des effectifs salariés dans les DOM, difficilement compréhensible. Les résultats relatifs au sous-indicateur « *Écart entre le taux de croissance de l'emploi salarié dans les entreprises d'outre-mer exonérées de cotisations sociales au titre d'une année et le taux de croissance de l'emploi salarié outre-mer au titre de la même année* » sont négatifs en 2015, 2016 et 2017 et la cible (0,6) n'est pas atteinte. Si les prévisions 2018 s'orientent vers un résultat proche, les déterminants relatifs à ces variations sont difficilement appréciables.

De même, l'objectif fixé à 3 en 2015 et 2016 concernant le sous 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. Une réflexion consistant à élaborer un indicateur fondé sur la mesure du taux de chômage a été un temps évoqué. Cependant, un tel indicateur fondé sur le taux de chômage poserait des difficultés<sup>48</sup>.

S'agissant enfin des indicateurs du programme 138, il serait utile d'approfondir l'appréciation de la réinsertion effective des volontaires du SMA au regard du coût de ce dispositif<sup>49</sup>. La DGOM a indiqué qu'elle n'excluait pas, pour le SMA, une étude de cohorte pour mieux apprécier la portée du dispositif en matière d'insertion. Toutefois, l'élaboration d'un nouvel indicateur permettant de mesurer l'efficacité socio-économique de ce dispositif pourrait s'avérer intéressant.

Enfin, la question de la pertinence des dispositifs créés pour améliorer la situation des territoires d'outre-mer reste une préoccupation

---

<sup>48</sup> Un indicateur intégrant le taux de chômage ne permettrait pas en soi de mesurer l'impact direct des politiques menées par le ministère des outre-mer puisque le chômage en outre-mer résulte de nombreux facteurs (faiblesse de la croissance, spécificités des territoires, insularité...) sur lesquels le ministère des outre-mer n'a pas de marge de manœuvre.

<sup>49</sup> La performance en matière d'insertion passe en particulier par un renforcement du nombre de cadres au sein des formations du SMA permettant d'améliorer la sécurité au travail dans les sections de formation professionnelle. + 20 cadres en 2018, et un tendanciel 2018-2022 avait ainsi arbitré un renforcement de 127 cadres supplémentaires. (Cf. Lettre plafond du 7 août 2017), ce qui a nécessairement un coût en terme de masse salariale et pourrait être intégré dans le cadre d'une évaluation financière plus globale de ce dispositif de réinsertion.

de la DGOM : une étude d'une durée de 18 mois relative à l'aide fiscale en faveur de l'investissement productif est ainsi en cours ; deux autres sont à venir s'agissant respectivement des mécanismes de développement du logement social et de la formation professionnelle.

#### 3.4.4.2 Des tableaux de bord d'activité en sus des indicateurs de performance du PAP/RAP : des leviers complémentaires de performance

Le ministère des outre-mer s'appuie sur les résultats des indicateurs de performance notamment à l'occasion de l'élaboration du triennal afin de fixer les prévisions ainsi que les cibles à atteindre. Pour autant, la fiabilisation des données d'une année écoulée, ne pouvant avoir lieu que dans les deux premiers mois de l'année suivante, l'exploitation de ces indicateurs ne peut coïncider avec les délais impartis pour l'élaboration du budget de l'année suivante

Il existe toutefois des indicateurs d'activités renseignés afin d'enrichir les documents budgétaires utiles à la mission. Pour le programme 138, ils sont renseignés par les collectivités d'outre-mer (COM), le Service militaire adapté et de LADOM pour l'action 2 « *Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle* ».

Pour le programme 123, l'ensemble des RBOP font de même pour l'action 2 « *Aménagement du territoire* », LADOM et les COM pour l'action 3 « *Continuité territoriale* », et 8 « *Fonds exceptionnel d'investissement* ». Enfin, concernant l'action 1 de ce même programme, des tableaux de bords mensuels sont renseignés par les directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement. Ils ont pour objectif de retracer la situation du taux d'engagement et de paiement des dispositifs de la LBU (constructions de logements sociaux, dispositifs d'amélioration du parc public et privé, fonds régional d'aménagement du foncier urbain, résorption de l'habitat insalubre) et d'indiquer l'évolution du nombre de logements financés, mis en chantier et livrés durant l'année. Même s'ils restent perfectibles, ils servent également de supports aux dialogues de gestion au cours desquels est réalisé systématiquement un focus sur les dépenses de logement et ce, en présence du bureau sectoriel de la direction générale des outre-mer, en charge de l'ensemble des dispositifs concourant au logement outre-mer.

Davantage que les indicateurs de performance, ces indicateurs d'activité s'avèrent utiles pour les acteurs de la mission Outre-mer. Ils participent indirectement à la performance budgétaire en nourrissant le dialogue de gestion et la programmation budgétaire N+1.

Toutefois, sans un personnel affecté durablement au pilotage et au suivi de ces données d'activité et de performance, la portée concrète de ces indicateurs sur la programmation et le suivi de l'exécution budgétaire de la mission *Outre-mer* reste limitée et fragile. (Cf. partie 3.4.3)

### Annexe n° 1 : Suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2017

N° 2017	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2017	Réponse de l'administration	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
1	Inciter les organismes de sécurité sociales à expliciter les marges d'erreur associées à leur prévision de coût des exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale. (DGOM, DB)	<p>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, et reprend largement les modalités de la convention État ACOSS de 2008 (analogues à celles des conventions en vigueur État-RSI, État CCMSA et État-CNAVPL). Elle permet de centraliser les flux 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.</p> <p>Du fait des réformes ayant modifié en profondeur les compensations d'exonération, cette convention sera révisée au cours de l'année 2019 avec pour objectif d'être applicable au 1er janvier 2020.</p> <p>Parallèlement, les réunions de suivi trimestrielles en présence de la direction de la sécurité sociale, de l'ACOSS, des bureaux compétents de la direction du budget permettent d'interroger en séance les parties</p>	<p><b>Mise en œuvre en cours</b></p>

		<p>prenantes au dispositif et d'obtenir directement ou de façon différée certains éléments de réponse sur les écarts constatés en gestion. Les prévisions présentées lors de ces réunions sont susceptibles de variations importantes, pesant fortement sur le budget du ministère des outre-mer, compte tenu de la prégnance de ce poste de dépense sur le programme 138. Il n'a pas encore été possible d'obtenir les précisions souhaitées sur les marges d'erreur pesant sur les chiffres communiqués.</p>	
2	<p>Recenser et analyser toutes les dépenses fiscales à rattacher à la mission, procéder à leur estimation de manière fiable (DGOM, DB, DLF)</p>	<p>Éléments transmis en annexe par l'administration fiscale.</p>	<p><b>Mise en œuvre en cours</b></p>
3	<p>Pérenniser le travail de fiabilisation et de suivi des AE en lien avec la réalisation des projets notamment en annulant les autorisations d'engagements dormants (DGOM, DB, CBCM)</p>	<p>La DGOM réalise des contrôles de cohérence, par le croisement des suivis budgétaire et comptable demandés aux RBOP et des données intégrées à CHORUS. Il s'agit de tableaux de suivi mensuels, ou encore de demandes formulées à l'occasion de la clôture ou de la préparation des budgets, sur les restes à payer et l'échelonnement des CP sur les années à venir. Les procédures de dégagement et de clôture des engagements qui ne sont plus actifs permettent notamment de fiabiliser la dette. Par ailleurs, la DGOM sollicite</p>	<p><b>Non mise en œuvre **</b></p>

		autant que de besoin les services locaux afin de s'assurer du taux de réalisation de la dépense.	
4	Fiabiliser les données financières dans le logiciel <i>CHORUS</i> en particulier pour les dépenses relevant du titre 6 du programme 123- <i>Condition de vie outre-mer</i> . (DGOM, DB, CBCM).	La DGOM réalise des contrôles de cohérence, par le croisement des suivis budgétaire et comptable demandés aux RBOP et des données intégrées à CHORUS. Il s'agit de tableaux de suivi mensuels, ou encore de demandes formulées à l'occasion de la clôture ou de la préparation des budgets, sur les restes à payer et l'échelonnement des CP sur les années à venir. La fiabilisation des états financiers consiste au renforcement des échanges et travaux avec les services déconcentrés que le décalage horaire ne facilite pas toujours notamment pour les contacts directs lors de demandes urgentes, à l'identification de points de vigilance (territoires en sous-effectifs chronique), à l'amélioration des méthodes de travail et au traitement des corrections d'erreurs (saisies erronées, mauvaises imputations). A ce stade, et pour respecter l'objectif de qualité comptable, la DGOM devrait être amenée, à moyen terme, à interroger et réviser ces process, notamment par la mise en œuvre du déploiement d'un dispositif de maîtrise des risques comptables et financiers et l'élaboration d'un plan d'action ciblé sur la fiabilisation des données.	<b>Non mise en œuvre</b>

\*Totalemment mise en œuvre, mise en œuvre en cours, mise en œuvre incomplète, non mise en œuvre, refus, devenue sans objet ; \*\* Le travail de fiabilisation et de suivi des AE est intégré dans la recommandation n°1 proposée dans la NEB 2018 sur la fiabilisation des données dans *CHORUS*.

## Annexe n° 2 : Principales dépenses fiscales et évolutions 2018

Tableau n° 18 : Les six dépenses fiscales les plus importantes de la mission (chiffage pour 2018, en M€)

	Dépenses fiscales sur impôts d'État contribuant au programme de manière principale (chiffage pour 2018 en M€)	Taxe	Chiff. 2018	
123/ 710103	Régime des départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion. Fixation des taux à : - 8,5 % pour le taux normal ; - 2,1 % pour le taux réduit	Bénéficiaires 2017 : 41 000 entreprises - Méthode de chiffrage : Reconstitution de base taxable à partir de données déclaratives fiscales - Changement de méthode - Fiabilité : Bonne - Création : 1966 - Dernière modification : 2000 - Fin d'incidence budgétaire : dépense fiscale non-bornée - Fin du fait générateur : dépense fiscale non-bornée - CGI : 296	TVA	1 850
123/ 800401	Exclusion des départements d'outre-mer du champ d'application de la taxe intérieure de consommation applicable aux carburants	Bénéficiaires 2017 : (nombre non déterminé) entreprises - Méthode de chiffrage : Reconstitution de base taxable à partir de données autres que fiscales - Fiabilité : Très bonne - Création : 2001 - Dernière modification : 2001 - Fin d'incidence budgétaire : dépense fiscale non-bornée - Fin du fait générateur : dépense fiscale non-bornée - Code douanes: 267	TICPE	1 178
123/ 110302	Réduction, dans la limite d'un certain montant, pour les contribuables des départements d'outre-mer de la cotisation résultant du barème (30 % en Guadeloupe, Martinique et Réunion ; 40 % en Guyane et à Mayotte) et de la retenue à la source sur les traitements, salaires, pensions et rentes viagères, servis à des personnes domiciliées fiscalement hors de France lorsque ces revenus proviennent de ces départements (8 % et 14,4 % au lieu de 12 % et 20 %)	Bénéficiaires 2017 : 449 304 ménages - Méthode de chiffrage : Simulation - Fiabilité : Très bonne - Création : 1960 - Dernière modification : 2017 - Fin d'incidence budgétaire : dépense fiscale non-bornée - Fin du fait générateur : dépense fiscale non-bornée - CGI : 197-I-3 et 182 A-III dernier alinéa	IR	402
138/ 710102	Exonération de certains produits et matières premières ainsi que des produits pétroliers dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion	Bénéficiaires 2017 : (nombre non déterminé) entreprises - Méthode de chiffrage : Reconstitution de base taxable à partir de données autres que fiscales - Fiabilité : Ordre de grandeur - Création : 1951 - Dernière modification : 1969 - Fin d'incidence budgétaire : dépense fiscale non-bornée - Fin du fait générateur : dépense fiscale non-bornée - CGI : 295-1-5° et 6°	TVA	167
123/ 110224	Réduction d'impôt sur le revenu à raison des investissements productifs réalisés dans les départements et collectivités d'outre-mer	Bénéficiaires 2017 : 19 645 ménages - Méthode de chiffrage : Simulation - Fiabilité : Très bonne - Création : 2000 - Dernière modification : 2015 - Fin d'incidence budgétaire : 2026 - Fin du fait générateur : 2025 - CGI : 199 undecies B	IR	335
123/ 110256	Réduction d'impôt au titre des investissements effectués dans le secteur du logement social dans les départements et collectivités d'outre-mer	Bénéficiaires 2017 : 8 190 ménages - Méthode de chiffrage : Simulation - Fiabilité : Très bonne - Création : 2009 - Dernière modification : 2015 - Fin d'incidence budgétaire : 2026 - Fin du fait générateur : 2025 - CGI : 199 undecies C	IR	139
<b>TOTAL</b>				<b>4071</b>

Source : Cour des comptes à partir du PAP et du Tome II Voies et moyens annexé au PLF. Les données correspondent au chiffage 2018 inscrit dans le PLF 2019 ou, à défaut, le PLF 2018. Les dépenses cotées « nc » ont été retraitées à hauteur du dernier chiffage connu. Les dépenses cotées « nc » et jamais chiffrées ont été considérées comme nulles.



Tableau n° 19 : Les trois dépenses fiscales créées en 2018

Dépenses fiscales sur impôts d'État (en M€)		Taxe	Chiff. 2018
123/550105	Exonération du droit de partage de 2,5% à hauteur de la valeur des immeubles situés à Mayotte pour les partages de succession et les licitations de biens héréditaires établis entre le 1er janvier 2018 et le 31 décembre 2025	Bénéficiaires 2017 : (nombre non déterminé) ménages - Méthode de chiffrage : - Création : 2017 - Dernière modification : 2017 - Fin d'incidence budgétaire : 2026 - Fin du fait générateur : 2025 - CGI : 750 bis C	Droits d'enregistrement et de timbre nc
123/540102	Exonération de droit d'enregistrement et de taxe de publicité foncière des cessions effectuées par une personne publique et des actes de notoriété et décisions judiciaires constatant l'usucapion réalisés, au profit de propriétaires irréguliers de biens immeubles situés à Mayotte, du 1er janvier 2018 au 31 décembre 2025	Bénéficiaires 2017 : (nombre non déterminé) ménages - Création : 2017 - Dernière modification : 2017 - Fin d'incidence budgétaire : 2026 - Fin du fait générateur : 2025 - CGI : 1043 B	Droits d'enregistrement et de timbre nc
123/520128	Exonération temporaire de certaines mutations portant sur les immeubles et les droits immobiliers situés à Mayotte réalisées entre le 1er janvier 2018 et le 31 décembre 2025	Bénéficiaires 2017 : (nombre non déterminé) ménages - Méthode de chiffrage : - Fiabilité : - Création : 2017 - Dernière modification : 2017 - Fin d'incidence budgétaire : 2026 - Fin du fait générateur : 2025 - CGI : 1135 ter	Droits d'enregistrement et de timbre nc

Source : Cour des comptes à partir du PAP et du Tome II Voies et moyens annexé au PLF. Les données correspondent au chiffrage 2018 inscrit dans le PLF 2019 ou, à défaut, le PLF 2018. Les dépenses cotées « nc » ont été retraitées à hauteur du dernier chiffrage connu. Les dépenses cotées « nc » et jamais chiffrées ont été considérées comme nulles.

Tableau n° 20 : Quatre dispositifs classés dépenses fiscales en 2018

Dépenses fiscales (en M€)			Taxe	Chiff. 2018
138/ 710107	Exonération de TVA des ventes et importations de riz à la Réunion	Bénéficiaires 2017 : (nombre non déterminé) entreprises - Création : 1954 - Dernière modification : 1954 - Fin d'incidence budgétaire : dépense fiscale non-bornée - Fin du fait générateur : dépense fiscale nonbornée - CGI : Article 295 1 2°	TVA	nc
138/ 710106	Exonérations de TVA relatives à la mise en valeur agricole de terres dans les DOM	Bénéficiaires 2017 : (nombre non déterminé) entreprises - Méthode de chiffrage : - Création : 1961 - Dernière modification : 1961 - Fin d'incidence budgétaire : dépense fiscale non-bornée - Fin du fait générateur : dépense fiscale non-bornée - CGI : Article 295 1 3° et 4°	TVA	nc
138/ 710105	Non applicabilité provisoire de la TVA en Guyane et Mayotte	Bénéficiaires 2017 : (nombre non déterminé) entreprises - Création : 1948 - Dernière modification : 1948 - Fin d'incidence budgétaire : dépense fiscale non-bornée - Fin du fait générateur : dépense fiscale non bornée - CGI : Article 294	TVA	nc
123/ 170308	Exclusion temporaire du revenu imposable des bénéfices 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	Bénéficiaires 2017 : (nombre non déterminé) - Création : 1960 - Dernière modification : 1960 - Fin d'incidence budgétaire : dépense fiscale non-bornée - Fin du fait générateur : dépense fiscale nonbornée - CGI : 76 bis	TVA	nc

Tableau n° 21 : Deux modifications de périmètres de dépenses fiscales en 2018

Dépenses fiscales (en M€)			Taxe	Chiff. 2018
123/ 110256	Réduction d'impôt au titre des investissements effectués dans le secteur du logement social dans les départements et collectivités d'outre-mer	Bénéficiaires 2017 : 8 190 ménages - Méthode de chiffrage : Simulation - Fiabilité : Très bonne - Création : 2009 - Dernière modification : 2015 - Fin d'incidence budgétaire : 2026 - Fin du fait générateur : 2025 - CGI : 199 undecies C	IR	139
123/ 110210	Réduction d'impôt au titre des investissements locatifs et de la souscription au capital de certaines sociétés réalisés jusqu'au 31/12/2017 et au titre des travaux de réhabilitation de logements réalisés jusqu'au 31/12/2020, dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna et les Terres australes et antarctiques françaises	Bénéficiaires 2017 : 25 477 ménages - Méthode de chiffrage : Simulation - Fiabilité : Très bonne - Création : 2000 - Dernière modification : 2017 - Fin d'incidence budgétaire : 2027 - Fin du fait générateur : 2020 - CGI : 199 undecies A	IR	93

Source des deux tableaux : Cour des comptes à partir du PAP et du Tome II Voies et moyens annexé au PLF. Les données correspondent au chiffrage 2018 inscrit dans le PLF 2019 ou, à défaut, le PLF 2018. Les dépenses cotées « nc » ont été retraitées à hauteur du dernier chiffrage connu. Les dépenses cotées « nc » et jamais chiffrées ont été considérées comme nulles.

**Annexe n° 3 : Liste des publications récentes de la Cour  
des comptes en lien avec les politiques publiques  
concernées par la NEB**

- ***Le service militaire adapté, de bons résultats d'insertion, des coûts à maîtriser***, rapport public annuel, février 2019, <https://www.ccomptes.fr/system/files/2019-02/02-service-militaire-adapte-SMA-Tome-2.pdf>
  
- ***La gestion des fonds européens structurels et d'investissement (FESI) en Outre-mer : des résultats inégaux, une démarche de performance à consolider***, rapport public annuel, février 2019, <https://www.ccomptes.fr/system/files/2019-02/09-gestion-fonds-europeens-structurels-investissement-FESI-outre-mer-Tome-1.pdf>
  
- ***La situation et les perspectives de l'agence de l'outre-mer pour la mobilité – la nécessité d'un rapprochement avec Pôle emploi***, référé du 9 janvier 2019, <https://www.ccomptes.fr/system/files/2019-03/20190328-refere-Ladom.pdf>
  
- **L'établissement, le contrôle, le recouvrement de l'impôt outre-mer**, référé du 6 mars 2018, <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2018-06/20180625-refere-S2018-0132-impot-outre-mer.pdf>

**Annexe n° 4 : Liste des sigles**

ACOSS	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
ACT	Aide à la continuité territoriale
AE	Autorisation d'engagement
AFD	Agence française de développement
BOP	Budget opérationnel de programme
CAA	Cour administrative d'appel
CBCM	Contrôleur budgétaire et comptable ministériel
CDEV	Contrat de développement
CP	Crédit de paiement
CPER	Contrat de plan État-région
CTG	Collectivité territoriale de Guyane
DADS	Déclaration annuelle des données sociales
DGOM	Direction générale des outre-mer
DLF	Direction de la législation fiscale
DLPAJ	Direction des libertés publiques et des affaires juridiques
DRACE	Document de répartition actualisée des crédits et des emplois
DRICE	Document de répartition initiale des crédits et des emplois
DSS	Direction de la sécurité sociale
DSN	Déclaration sociale nominative
EROM	Égalité réelle outre-mer
FEBECS	Fonds d'échange à but éducatif, culturel ou sportif
FEI	Fonds exceptionnel d'investissement
FRAFU	Fonds régional d'aménagement foncier et urbain
GIP	Groupement d'intérêt public
IGA	Inspection générale de l'administration
IR	Impôt sur le revenu
LADOM	L'agence de l'outre-mer pour la mobilité
LBU	Ligne budgétaire unique

---

LFI	Loi de finances initiale
LFR	Loi de finances rectificative
MOM	Ministère des outre-mer
PAP	Projet annuel de performance
PF	Polynésie française
PLF	Projet de loi de finances
PME	Passeport pour la mobilité des études
PMFP	Passeport pour la mobilité de la formation professionnelle
PMSP	Passeport pour la mobilité des stages professionnels
RAP	Rapport annuel de performance ou Restes à payer
RGEC	Règlement général d'exemption par catégorie
RSA	Revenu de solidarité active
RPROG	Responsable de programme
SARA	Société anonyme de raffinerie antillaise
TAAF	Terres australes et antarctiques françaises
TICPE	Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
WF	Wallis-et-Futuna