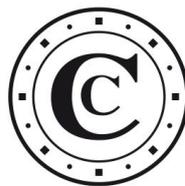


Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

# ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2023

Mission « Outre-mer »

Avril 2024



# Sommaire

<b>SYNTHÈSE.....</b>	<b>7</b>
<b>RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>9</b>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>11</b>
<b>CHAPITRE I ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE.....</b>	<b>15</b>
<b>I - LA PROGRAMMATION INITIALE.....</b>	<b>15</b>
A - Des mesures de périmètre qui masquent une hausse des crédits.....	15
B - Évolution des crédits entre 2022 et 2023 .....	16
C - Une fiabilité de la budgétisation toujours fragile incertaine.....	17
D - Des évolutions tendanciennes marquées des dépenses obligatoires qui rigidifient la structure budgétaire .....	17
E - Un avis favorable du CBCM .....	19
<b>II - LA GESTION DES CRÉDITS ET SA RÉGULARITÉ .....</b>	<b>19</b>
A - D'importants mouvements intervenus par voies législatives et réglementaires.....	21
B - Une gestion placée sous le signe d'aléas dont certains auraient pu être anticipés.....	26
<b>III - L'ANALYSE DE L'ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE ET DE SES COMPOSANTES .....</b>	<b>30</b>
A - Des dépenses d'intervention majoritaires et en légère augmentation .....	30
B - Des dépenses de personnel et un plafond d'emploi en hausse malgré des difficultés persistantes de réalisation.....	31
C - Les dépenses des autres titres de la mission.....	34
D - Les dispositifs de soutien face à l'inflation et à la hausse des prix de l'énergie .....	36
E - Les plans sectoriels.....	37
<b>IV - PERSPECTIVES ASSOCIÉES À LA TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE.....</b>	<b>38</b>
A - Des reports de crédits en forte augmentation .....	38
B - Des niveaux de restes à payer préoccupants .....	39
<b>V - L'INCIDENCE DES DÉPENSES SUR L'ENVIRONNEMENT .....</b>	<b>42</b>
<b>CHAPITRE II LES POLITIQUES PUBLIQUES .....</b>	<b>47</b>
<b>I - UNE GESTION DU PROGRAMME N° 123 EN AMÉLIORATION.....</b>	<b>47</b>
A - Action 1 – <i>Logement</i> .....	48
B - Action 2 – <i>Aménagement du territoire</i> .....	49
C - Action 3 – <i>Continuité territoriale</i> .....	50
D - Action 4 – <i>Sanitaire, social, culture, jeunesse et sport</i> .....	50
E - Action 6 – <i>Collectivités territoriales</i> .....	50
F - Action 7 – <i>Insertion et coopération régionale</i> .....	52
G - Action 8 – <i>Fonds exceptionnel d'investissement</i> .....	52
H - Action 9 – <i>Appui à l'accès au financement bancaire</i> .....	52
<b>II - UN PROGRAMME N° 138 SUR-EXÉCUTÉ OU SOUS-BUDGÉTÉ ? .....</b>	<b>53</b>
A - Action 1 – <i>Soutien aux entreprises</i> .....	54
B - Action 2 - <i>Aide à l'insertion et à la qualifications professionnelle</i> .....	56
C - Action 3 – <i>Pilotage des politiques des outre-mer</i> .....	57
D - Action 4 – <i>Financement de l'économie</i> .....	57
<b>III - LA PERFORMANCE .....</b>	<b>58</b>

---

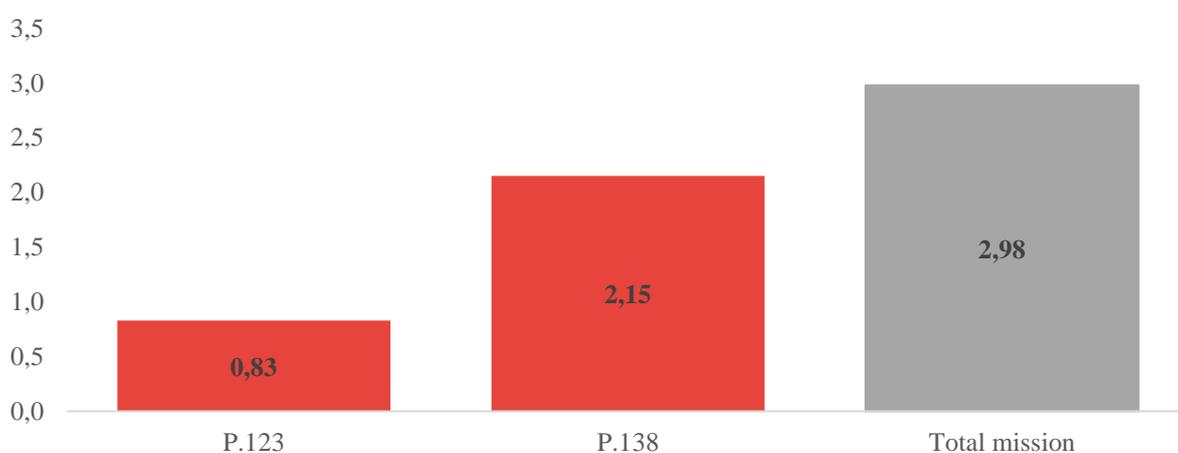
<b>IV - LES CRÉDITS CONSACRÉS AUX JEUNES DE 15 À 25 ANS .....</b>	<b>60</b>
<b>CHAPITRE III LES MOYENS CONSACRÉS PAR L'ÉTAT AUX POLITIQUES CONDUITES EN OUTRE-MER.....</b>	<b>63</b>
<b>I - LES DÉPENSES FISCALES .....</b>	<b>63</b>
A - Le poids des dépenses fiscales par rapport aux dépenses budgétaires .....	64
B - La fiabilité du chiffrage des dépenses fiscales .....	65
C - L'évaluation des dépenses fiscales.....	67
<b>II - LES OPÉRATEURS, LES TAXES AFFECTÉES ET LES FONDS DE LA MISSION .....</b>	<b>68</b>
A - LADOM.....	68
B - Le fonds outre-mer et le fonds 5.0 .....	71
<b>III - L'ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE TOTALE (BUDGÉTAIRE, FISCALE, EXTRA- BUDGÉTAIRE) SUR MOYENNE PÉRIODE.....</b>	<b>72</b>
<b>ANNEXES .....</b>	<b>77</b>

## Mission Outre-mer

Programme 123 – Conditions de vie outre-mer

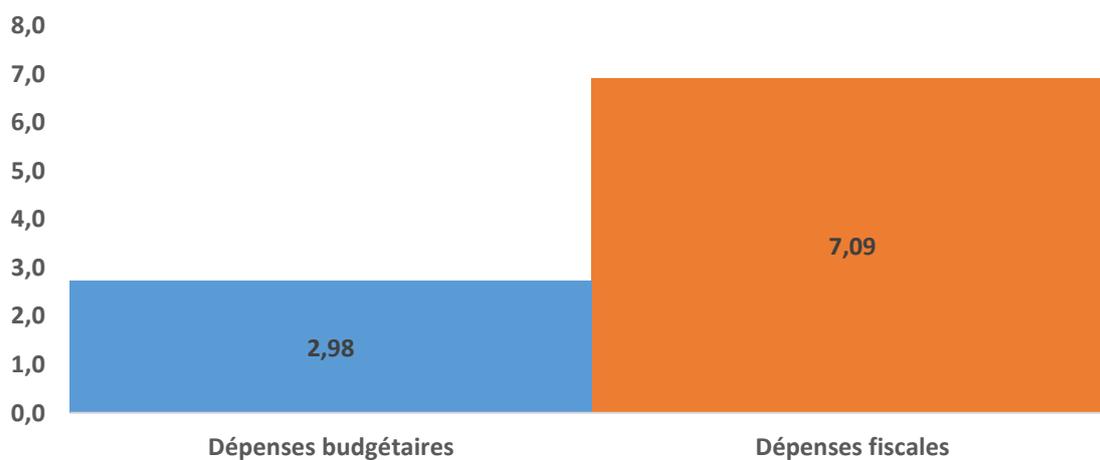
Programme 138 – Emploi outre-mer

Graphique n° 1 : les dépenses de la mission par programme – exécution 2023 (CP, en Md€)



Source : Cour des comptes

Graphique n° 2 : les dépenses budgétaires et fiscales par programme (Md€)



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



## Synthèse

### **L'exécution des crédits de la mission Outre-mer connaît une croissance pour la quatrième année consécutive, bien que celle-ci ne représente qu'une part marginale du financement des politiques publiques ultra-marines.**

Les crédits budgétaires consacrés aux outre-mer représentent en 2023 un peu plus de 3,8 % des dépenses du budget général de l'État, soit 22,16 Md€ de crédits de paiement (CP) en loi de finances initiale (LFI), en baisse relative de 0,2 % par rapport à 2022.

En 2023, 101 programmes relevant de 32 missions différentes concourent aux politiques publiques outre-mer. La mission *Outre-mer*, deuxième mission contributrice, ne représente que 13 % de cet effort, loin derrière la mission *Enseignement scolaire*, qui regroupe à elle seule 30 % des crédits consacrés aux outre-mer. La troisième mission contributrice, *Écologie, développement et mobilité durable*, se situant elle à 11 %<sup>1</sup>.

Pour la mission *Outre-mer*, les crédits exécutés en 2023 augmentent de 11 % en autorisations d'engagement (AE) et de 9 % en crédits de paiement (CP) par rapport à 2022, pour atteindre 3,14 Md€ en AE et 2,98 Md€ en CP. À ces dépenses budgétaires, s'ajoutent des prélèvements sur recettes de l'État et surtout des dépenses fiscales (7,09 Md€), qui sont près de deux fois et demi supérieures aux dépenses budgétaires de la mission.

### **Une sur-exécution des crédits votés en LFI et une sous-consommation des crédits disponibles en fin de gestion témoignent d'une maîtrise insuffisante de l'exécution**

L'année 2023 se distingue par un mouvement paradoxal : une importante sur-exécution des crédits par rapport à la LFI, de 421,73 M€ en AE et 437,07 M€ en CP (à mettre en regard de 193,69 M€ en AE et 254,09 M€ en CP pour 2022). Cependant, en fin de gestion, les montants consommés sont inférieurs de 197,20 M€ en AE et 170,40 M€ en CP, hors apurement des engagements, aux crédits disponibles. Ce volume de crédits sous-consommé représente 13 % des crédits disponibles pour le programme 123 et 2,3 % pour le programme 138<sup>2</sup>. Ce double mouvement témoigne d'une budgétisation imparfaite et d'une gestion, au-delà des imprévus (question de l'eau à Mayotte par exemple), encore perfectible.

Au cours de la troisième année de mise en œuvre de l'expérimentation relative au contrôle budgétaire<sup>3</sup> l'amélioration du rythme de consommation des crédits se poursuit et aucune réserve ou avis défavorable n'a été émis par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel.

---

<sup>1</sup> Montants exprimés en AE au PLF 2023 tels que repris par le document de politique transversale (DPT) outre-mer.

<sup>2</sup> Volume de crédits post-LFG.

<sup>3</sup> Conduisant notamment à une exonération du compte-rendu de gestion n°1).

Malgré une amélioration de l'exécution du programme 123 *Conditions de vie outre-mer*, les deux programmes de la mission restent soumis à des difficultés majeures et récurrentes.

La sur-exécution des crédits par rapport à la LFI est, comme pour les années précédentes, largement portée par l'action 1 *Soutien aux entreprises* du programme 138 (+ 403,03 M€ en AE et CP) et s'explique par les variations des prévisions de l'Urssaf caisse nationale au cours de l'exercice. Ces aléas de prévision ne sont pas imputables à la DGOM, relevant de la compétence des organismes sociaux. Toutefois les estimations du mois d'octobre 2022 dépassaient déjà de près de 140 M€ la ressource prévue par le PLF 2023. Au-delà de la question récurrente de la fiabilisation des prévisions, une partie de ces évolutions pourrait être anticipée par le responsable de programme au vu des dépenses de l'année N-1 (notamment la prise en compte des dettes et créances dues au titre des années précédentes) et en partie intégrées dans le PLF.

En ce qui concerne le programme 123, malgré la poursuite de l'apurement des engagements juridiques inactifs en augmentation de 60 % par rapport à 2022 pour atteindre 95 M€, les restes à payer atteignent le niveau préoccupant de 2,2 Md€, en hausse de 6,6 % (+ 134 M€) par rapport à l'année précédente. La rigidification des dépenses sur le long terme se poursuit. Cette situation constitue un risque avéré pour la soutenabilité à terme de la mission *Outre-mer*.

Ces deux éléments, identifiés de longue date et sans mesure correctrice réellement à la mesure de leur ampleur, demeurent les deux principaux risques pesant sur la mission *Outre-mer*.

## Récapitulatif des recommandations

1. Fiabiliser les prévisions de consommation des titres 3 et 5 de la mission afin de renforcer la qualité de la budgétisation et poursuivre les efforts de sincérisation budgétaire sur les actions du programme 138, en portant une attention particulière à l'action 4 du programme. (recommandation reformulée) (*DGOM, DB*).
2. Poursuivre la finalisation des engagements juridiques sans mouvement depuis cinq ans, fiabiliser le montant et le rythme de réalisation des AE ouvertes ces cinq dernières années et ajuster la programmation des crédits de paiements correspondants. (recommandation reformulée) (*DGOM, CBCM, DB*).
3. S'appuyer sur les prévisions d'automne de l'Urssaf caisse nationale pour, si nécessaire, ajuster le budget de l'action 1 du programme 138 dans le cadre du PLF de l'année N+1 (recommandation nouvelle) (*DGOM, DB*).
4. Poursuivre et accélérer le programme pluriannuel exhaustif d'évaluation des principales dépenses fiscales pour les fiabiliser, en priorisant les dépenses les plus coûteuses, et supprimer les dépenses fiscales inefficaces (recommandation reformulée) (*DGOM, DLF, DB*).
5. Comptabiliser à nouveau dans les documents annexés au projet de loi de finances l'ensemble des dépenses fiscales relatives à la TVA, y compris pour les parts attribuées à d'autres administrations que l'État (recommandation nouvelle) (*DLF*).
6. Poursuivre les améliorations mises en œuvre afin d'assurer une perception plus efficace et une gestion rigoureuse des fonds européens FSE+ dès l'exercice 2024 (recommandation reformulée) (*DGOM, DB, Ladom*).



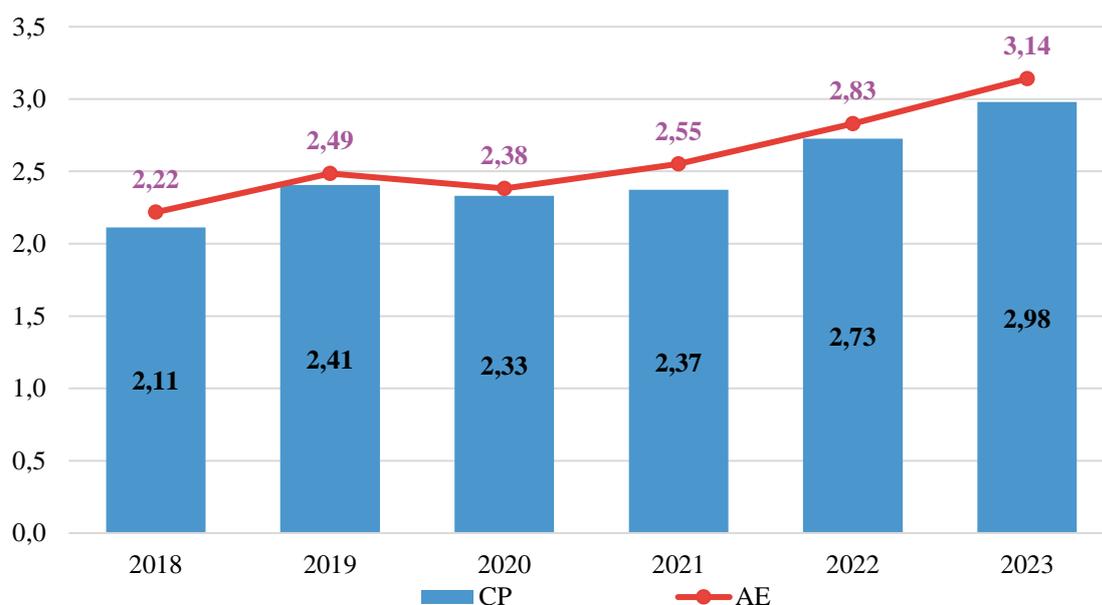
## Introduction

La mission *Outre-mer*, placée sous la responsabilité du ministère de l'intérieur et des outre-mer, vise d'une part à assurer le développement économique, la création de valeurs et d'emplois outre-mer et, d'autre part, à améliorer la cohésion sociale et les conditions de vie des populations y résidant par des actions spécifiques ne relevant pas des crédits de droit commun des autres ministères.

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

Pour l'exercice 2023, la mission présente un montant exécuté de 3,14 Md€ en AE et 2,98 Md€ en CP soit, respectivement, une hausse de 11 % et 9 % en regard du montant exécuté en 2022.

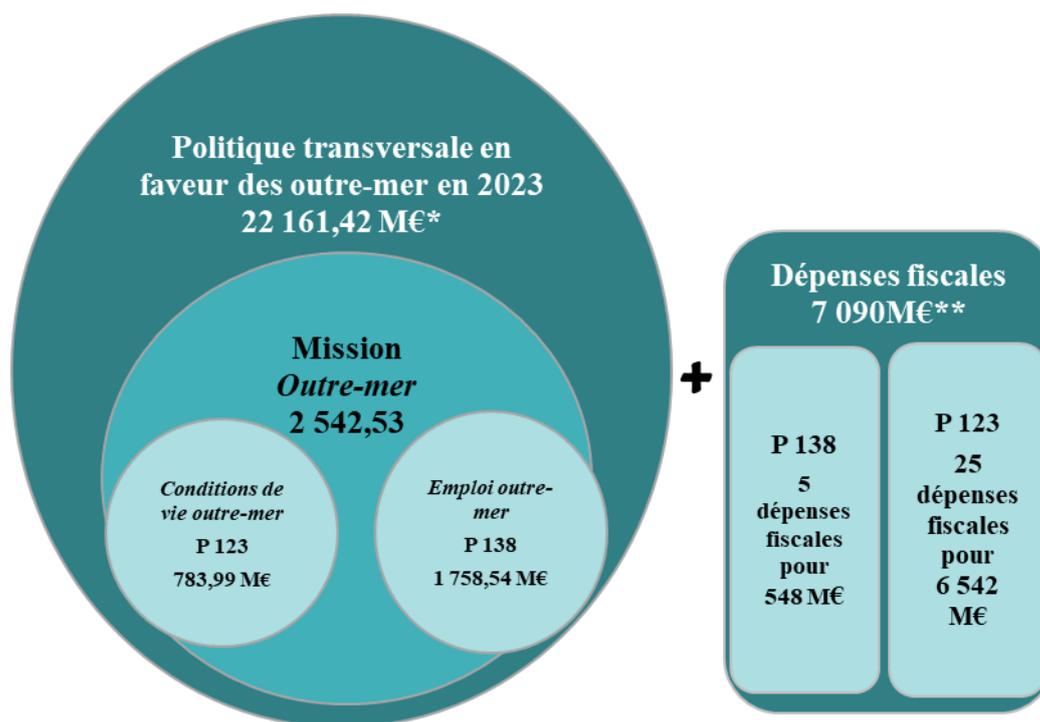
Graphique n° 3 : exécution 2018-2023 des crédits de la mission *Outre-mer* (en Md€)



Source : Cour des comptes d'après Chorus

L'action de l'État en outre-mer est portée par 101 programmes budgétaires relevant de 32 missions du budget général auxquels s'ajoutent des prélèvements sur recettes (PSR). Celle-ci s'élève en 2023 à 20,9 Md€ en AE et à 22,2 Md€ en CP. Les crédits de la mission ne constituent toutefois que 11,47 % de l'effort budgétaire total de l'État dans ces territoires.

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



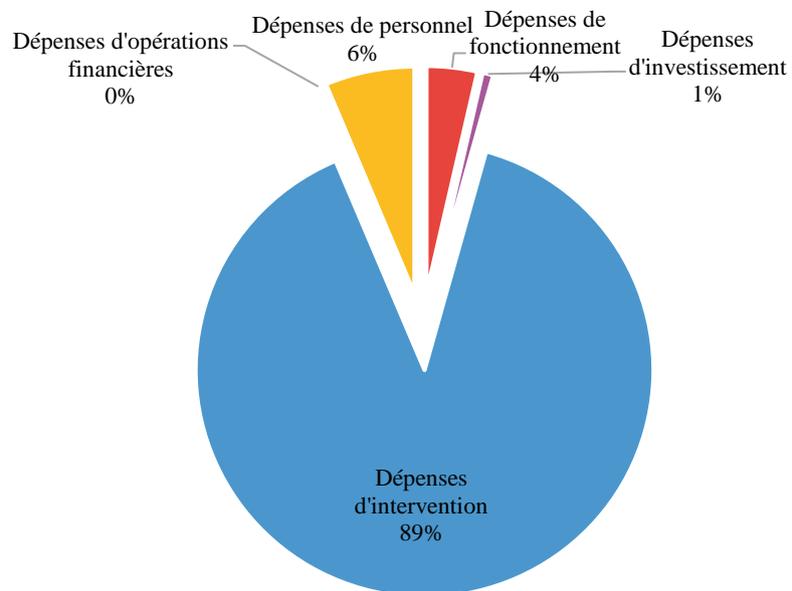
Source : Cour des comptes d'après Chorus \* Chiffrage 2023 (LFI) issu du document de politique transversale 2024 ; \*\* Chiffrage 2023 issu du Tome II Voies et moyens annexé au PLF 2023.

### Tableau n° 1 : crédits ouverts en LFI pour 2023 par programme à périmètre courant

En M€	AE	Évolution LFI 2023/LFI 2022	CP	Évolution LFI 2023 / LFI 2022
Programme 123	953,48	12,63 %	783,99	12,86 %
Programme 138	1765,16	-1,31 %	1758,54	-1,08 %
<b>Mission</b>	<b>2 718,64</b>	<b>3,17 %</b>	<b>2 542,53</b>	<b>2,84 %</b>

Source : Cour des comptes d'après Chorus

La gestion 2023 est marquée par une augmentation des AE de 3,17% et par une augmentation des CP de 2,84 % par rapport à la LFI 2022. Toutefois, ces crédits qui ont fait l'objet d'un important abondement issu des transferts de crédits et de la loi de finances de fin de gestion (LFFG) pour 521,02 M€ en AE et 531,23 M€ en CP se singularisent par une sous-consommation en fin de gestion.

**Graphique n° 4 : les dépenses de la mission par titre – exécution 2023 (% , CP)**

Source : Cour des comptes, d'après Chorus



# Chapitre I

## Analyse de l'exécution budgétaire

### I - La programmation initiale

#### A - Des mesures de périmètre qui masquent une hausse des crédits

La loi de finances initiale pour 2023 comporte une mesure de périmètre qui vient diminuer les crédits du programme 138 *Emploi outre-mer* de 264,5 M€, en AE et en CP, au titre de l'évolution du mécanisme de compensation du bandeau maladie, désormais porté par le budget de la sécurité sociale. Le « bandeau maladie » correspond à une baisse de 6 points de la cotisation maladie patronale pour les rémunérations inférieures à 2,5 SMIC, introduite au 1<sup>er</sup> janvier 2019 compensé jusqu'alors par des crédits budgétaires. Cette mesure vise désormais à compenser le « bandeau maladie » par une fraction de TVA.

Par ailleurs, le programme 123 connaît une mesure de périmètre de 3,72 M€ au total, au titre d'un transfert vers le programme 162 de 0,2 M€ qui correspond à la participation du ministère de l'intérieur et des outre-mer à la mise en place de la fonction publique territoriale au sein du service d'incendie et de secours de Wallis-et-Futuna et au transfert de 3,5 M€ au titre de l'action « interventions territoriales de l'État » (PITE) Sargasse.

Tableau n° 2 : évolution des crédits de la mission outre-mer selon les mesures de périmètre

		AE (en M€)			CP (en M€)		
<i>A périmètre courant</i>		LFI 2022	PLF 2023	Evolution	LFI 2022	PLF 2023	Evolution
<i>P123</i>	conditions de vie	846,55	907,48	7,20%	694,63	737,99	6,24%
<i>P138</i>	emploi OM	1 788,67	1 758,11	-1,71%	1 777,74	1 751,50	-1,48%
<i>Mission Outre-mer</i>		<b>2 635,23</b>	<b>2 665,60</b>	<b>1,15%</b>	<b>2 472,36</b>	<b>2 489,49</b>	<b>0,69%</b>
<i>A périmètre constant</i>		LFI 2022	PLF 2023	Evolution	LFI 2022	PLF 2023	Evolution
<i>P123</i>	conditions de vie	846,55	911,20	7,64%	694,63	741,71	6,78%
<i>P138</i>	emploi OM	1 788,67	2 022,65	13,08%	1 777,74	2 016,03	13,40%
<i>Mission Outre-mer</i>		<b>2 635,23</b>	<b>2 933,85</b>	<b>11,33%</b>	<b>2 472,36</b>	<b>2 757,74</b>	<b>11,54%</b>

Source : PLF 2023 /PAP 2023

À périmètre courant, les crédits affectés à la mission outre-mer évoluent faiblement, de 1,15 % en AE et 0,69 % en CP soit respectivement 30,36 M€ et 17,12 M€ ; les augmentations de crédits entre la LFI 2022 et le PLF 2023 sur le P123 étant compensées (61 M€ en AE et 43,3 M€ en CP) par les réductions apportées au P138 (- 30,5 M€ en AE et -26,2 M€ en CP).

Pour autant, à périmètre constant, les crédits de la mission outre-mer présentent une hausse sensible de 11,33 % en AE et de 11,54 % en CP soit 298,6 M€ en AE et 285,3 M€ en CP. Cette augmentation est plus représentative marquée sur le P138 (13,08 % en AE et 13,40 % en CP) que sur le P123 (7,64 % en AE et 6,78 % en CP).

## B - Évolution des crédits entre 2022 et 2023

Les crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2023 s'élèvent à 2 718,64 M€ en AE (2 635,23 M€ en 2022) et 2 542,53 M€ (2 472,36 M€ en 2022) en CP, respectivement en hausse de 3,17 % et de 2,84 % par rapport à la LFI 2022.

**Tableau n° 3 : évolution des crédits inscrits en programmation initiale 2023 et en loi de finances 2023**

	Programme 123		Programme 138		Total mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<i>PLF 2022</i>	846,57	694,64	1 781,85	1 772,31	2 628,42	2 466,95
<b><i>LFI 2022</i></b>	<b>846,55</b>	<b>694,63</b>	<b>1 788,67</b>	<b>1 777,74</b>	<b>2 635,23</b>	<b>2 472,36</b>
<i>PLF 2023</i>	907,48	737,99	1758,11	1751,50	2 665,60	2 489,49
<i>Amendements</i>	46,00	46,00	7,05	7,05	53,05	53,05
<b><i>LFI 2023</i></b>	<b>953,48</b>	<b>783,99</b>	<b>1765,16</b>	<b>1758,54</b>	<b>2 718,64</b>	<b>2 542,53</b>
<i>Evolution LFI 2023/LFI 2022</i>	12,63%	12,86%	-1,31%	-1,08%	3,17%	2,84%

Source : PLF 2023/LFI 2023

Compte-tenu des évolutions de périmètre, la programmation initiale 2023 portait sur un budget de 2 665,60 M€ en AE et 2 489,49 M€ en CP.

Treize amendements ont modifié les crédits de la mission *Outre-mer* dont neuf portant des mouvements de crédits réciproques et équivalents entre les programmes 123 et 138, repris en grande partie dans un amendement du gouvernement (Sénat II-) adopté le 29 novembre 2022 qui majore de 40,50 M€ en AE et en CP les crédits du programme 138 et de de 10,04 M€ en AE et en CP ceux du programme 123. Au total, les amendements intervenus pendant l'examen de la LFI 2023 ont augmenté de 7,05 M€ en AE et en CP le programme 138, dans le cadre de la compensation de la hausse des coûts d'approvisionnement en gazole non routier (GNR) des entreprises. Les crédits du programme 123 ont été majorés de 46 M€, principalement afin d'abonder les enveloppes budgétaires allouées aux contrats de redressement Outre-mer (COROM, + 30 M€), à la continuité territoriale (+ 6 M€), à l'habitat indigne (+ 4 M€), à la protection sociale à Wallis-et-Futuna (+ 2,5 M€) et au fonds de secours Outre-mer (+ 2 M€).

Au total, en LFI 2023, les crédits de la mission *Outre-mer* représentent une augmentation de 1,99 % en AE et 2,13 % en CP par rapport aux crédits inscrits au PLF 2023.

Par rapport aux crédits votés en LFI 2022, la mission *Outre-mer* voit ses crédits augmenter globalement de 3,17 % en AE et de 2,84 % en CP bien que ceux ( en AE et en CP) du programme 138 reculent légèrement de près de 1,5% .

Ces évolutions s'expliquent notamment, par des mesures nouvelles destinées à améliorer rapidement la fourniture d'eau potable dans les départements et régions d'Outre-mer, à renforcer l'ingénierie au profit des collectivités territoriales, au déploiement des COROM et au développement de la continuité territoriale.

S'agissant du programme 138, la diminution de crédits résulte principalement de la modification de son périmètre avec la bascule d'une partie des exonérations de charges sociales neutralisée, pour partie, par les prévisions à la hausse du montant total des exonérations de cotisations.

### **C - Une fiabilité de la budgétisation toujours fragile incertaine**

La direction du budget souligne les difficultés relatives à l'inscription initiale des crédits concernant la compensation des exonérations de cotisations patronales du programme 138. Les prévisions réalisées par l'Urssaf caisse régionale connaissent des évolutions sensibles en cours d'année qui nécessitent des ajustements, parfois significatifs en fin d'année, par l'intermédiaire, par exemple en 2023, de la loi de finances de fin de gestion (LFFG). Ainsi, sur le programme 138, les crédits affectés à la compensations des exonérations de cotisations sociales, se sont avérés être insuffisant de 478 M€ par rapport aux prévisions prises en compte en 2022 pour l'élaboration de la loi de finances initiale pour 2023.

Sur le programme 123, la fiabilité de la budgétisation s'améliore mais reste fonction de la mise en œuvre de politiques contractuelles telles que les contrats de convergence et de transformation (CCT) ou de l'engagement effectif des projets portés par les collectivités ultra-marines.

### **D - Des évolutions tendanciellelles marquées des dépenses obligatoires qui rigidifient la structure budgétaire**

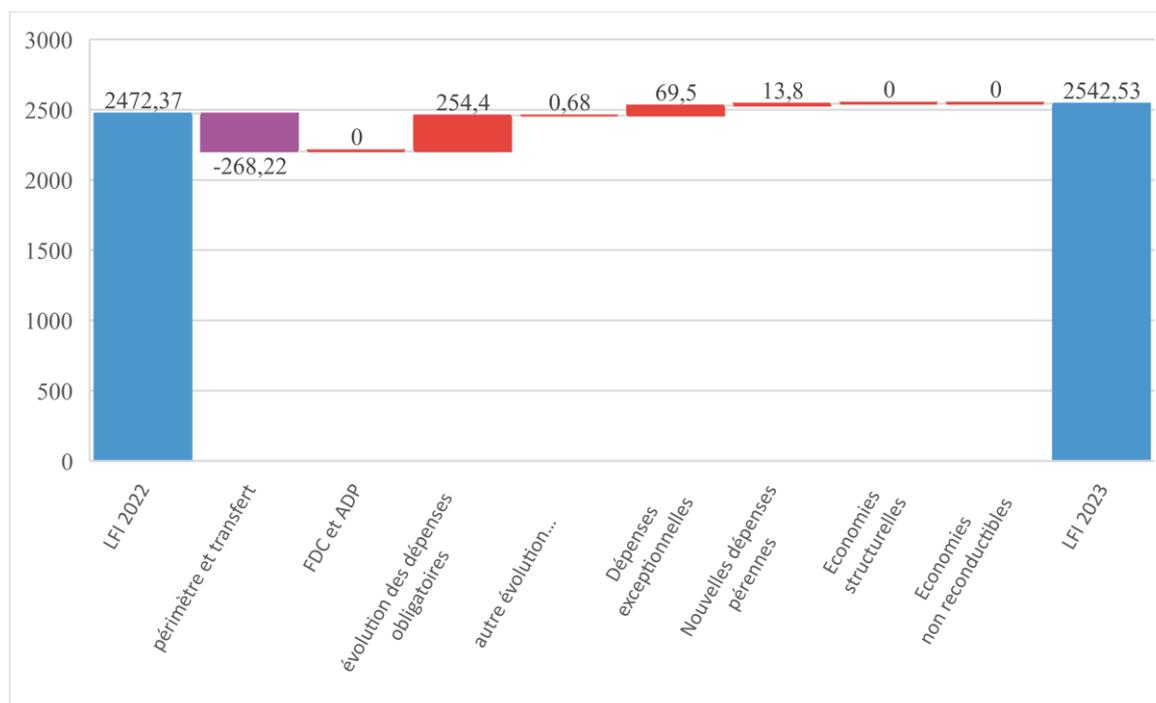
La mission connaît une évolution tendancielle de ses dépenses pour 255,08 M€ compte-tenu d'une diminution des crédits de 11,5M€ qui résulte de l'application de la méthode de détermination des besoins à partir des clés d'écoulement des années précédentes<sup>4</sup>. L'évolution de ces dépenses qui correspondent à un engagement de l'État est principalement portée par une hausse des compensations d'exonérations de cotisations sociales des entreprises (action 1 du programme 138) pour 203 M€. Cette variation vient presque entièrement neutraliser la réduction des crédits du programme issue de la modification de son périmètre. En outre, la dotation de fonctionnement versée à la collectivité territoriale de Guyane pour 20 M€, les crédits affectés à la construction du lycée de Wallis-et-Futuna (12 M€), l'extension du SMA

---

<sup>4</sup> Mise en œuvre conjointement avec la direction du budget depuis 2021, cette méthode permet d'adaper la prévision de CP à partir de la réalité de la consommation des engagements juridiques des années précédentes

afin de financer les ouvertures de nouvelles compagnies à Hao en Polynésie-Française et à Mayotte et la mise en œuvre du dispositif SMA 2025+ (+ 19,5 M€) viennent accroître le volume des dépenses obligatoires.

**Graphique n° 5 : décomposition des hypothèses de programmation de la mission (en M€)**



Source : Cour des comptes

Sur le P123, les dépenses nouvelles, exceptionnelles ou pérennes, s'élèvent à 59,5 M€ et correspondent notamment :

- à la signature de nouveaux COROM faisant naître un besoin de financement de 30 M€ ;
- à une enveloppe exceptionnelle de 10 M€ afin d'accompagner le syndicat mixte SMGEAG en charge de la distribution de l'eau et l'assainissement en Guadeloupe, prioritairement pour financer l'investissement et l'assistance technique, sous réserve du respect d'engagements de performance contractualisés ;
- au doublement des moyens du ministère en faveur de la diversification agricole portés à 6 M€ ;
- à l'élargissement des moyens en faveur de la continuité territoriale pour 6 M€ en raison de l'augmentation du prix des billets d'avion ;
- à l'abondement de l'initiative Kiwa finançant des projets de lutte contre le changement climatique dans le Pacifique pour 4,5 M€, du fonds de secours en outre-mer pour près de 2 M€ et d'abris anti-cyclonique en Polynésie Française pour 0,5 M€.

Sur le P138, 10 M€ permettent de compenser la hausse du GNR pour les entreprises et l'augmentation des moyens du service militaire adapté (SMA) pour 12,8 M€, destinés à la

poursuite des projets initiés en 2022 (nouvelle compagnie à Mayotte et à Hao, en Polynésie française).

**Tableau n° 4 : décomposition des crédits de la mission ( CP en M€)**

		Programme 123	Programme 138	Mission Outre-mer
	<b>LFI 2022</b>	<b>694,63</b>	<b>1 777,74</b>	<b>2 472,37</b>
	Périmètre et transfert	-3,72	-264,5	-268,22
	Evolution tendancielle et autres évolutions	31,7	222,7	255,08
<i>Détail des mesures nouvelles en 2023</i>	Dépenses exceptionnelles	59,5	10	69,5
	Nouvelles dépenses pérennes	1	12,8	13,8
	Economies non reconductibles	0	0	0
	Economies structurelles	0	0	0
	<b>LFI 2023</b>	<b>783,11</b>	<b>1758,74</b>	<b>2545,53</b>

Source : Cour des comptes d'après DGOM et Chorus

Les deux programmes de la mission n'affichent pas d'économie reconductible ou structurelle. La DGOM indique par ailleurs, n'avoir pas engagé de revues de dépense en 2023.

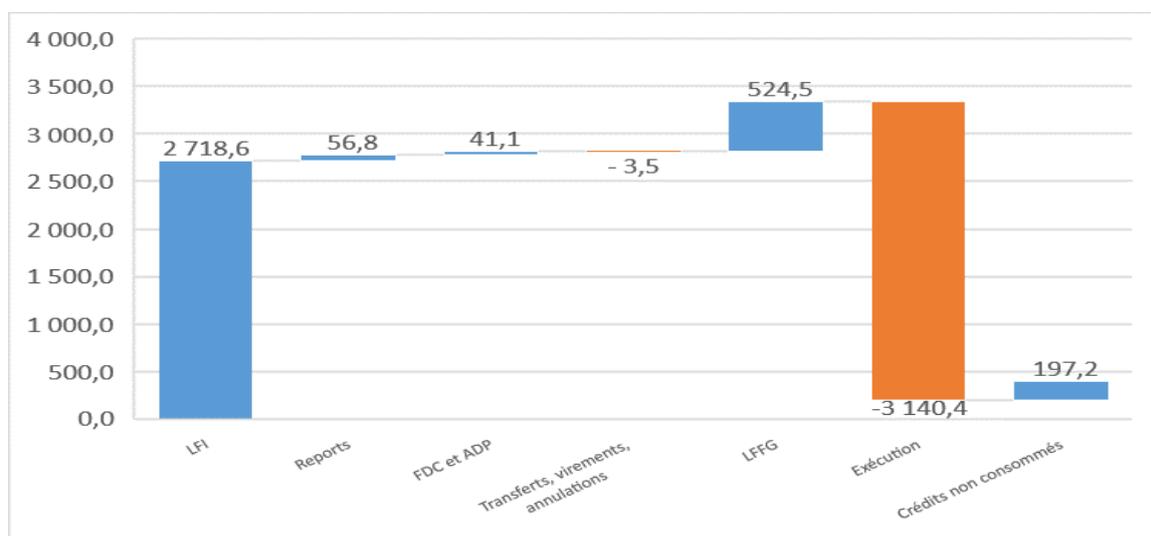
## **E - Un avis favorable du CBCM**

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

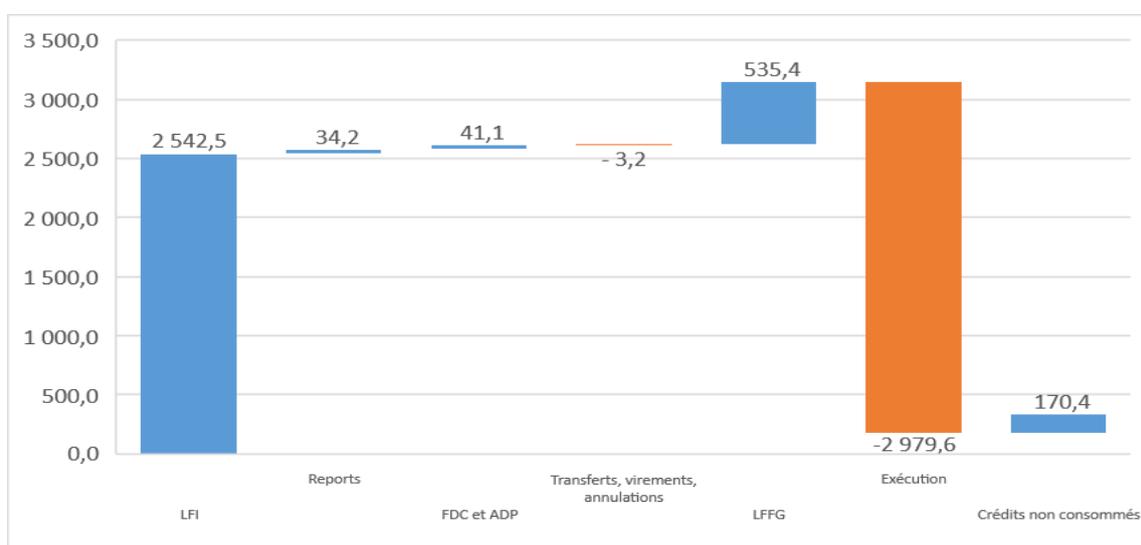
Au contraire de l'année 2022, le document prévisionnel de gestion des emplois et crédits de personnel (DPGECP) relatif au programme 138 a également recueilli un avis favorable.

## **II - La gestion des crédits et sa régularité**

Comme en 2022, les crédits de la mission *Outre-mer* pour 2023 se caractérisent par une sous-budgétisation des crédits disponibles au titre de la LFI, et, paradoxalement, par une sous-consommation des AE et des CP disponibles en fin de gestion. Ce volume de crédits sous-consommé représente 13 % des crédits disponibles pour le programme 123 et 2,3 % pour le programme 138.

**Graphique n° 6 : de la LFI à l'exécution des AE 2023 (en M€)**

Source : Cour des comptes, d'après Chorus

**Graphique n° 7 : de la LFI à l'exécution des CP 2023 (en M€)**

Source : Cour des comptes, d'après Chorus

Les crédits consommés en 2023 pour les deux programmes composant la mission s'élèvent à 3 140,37 M€ en AE et 2 979,60 M€ en CP, soit 421,73 M€ en AE et 437,07 M€ en CP au-dessus des crédits votés en LFI contre, respectivement, 193,69 M€ en AE et 254,09 M€ en 2022. Pour autant, en fin de gestion, les crédits non consommés représentent 197,20 M€ en AE et 170,40 M€ en CP. Compte-tenu des apurements d'engagements juridiques anciens effectués en cours d'année, les crédits non consommés s'élèvent à 121,8 M€ en AE. En ce qui concerne les CP, sur les 170,4 M€ non consommés, 24,2 M€ destinés à financer les dépenses

liées aux exonérations de cotisations de charges sociales, n'ont pu être consommés en l'absence d'AE correspondants.

## A - D'importants mouvements intervenus par voies législatives et réglementaires

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

Le taux d'exécution des crédits pour le P123 présente en 2023 un recul par rapport à 2022 et s'élève à 86,9 % en AE contre 91 % et à 90,9 % en CP contre 98,9 %.

**Tableau n° 5 : évolution des crédits en gestion 2023**

<i>En M€</i>	N° de programme		N° de programme	
	123		138	
	AE	CP	AE	CP
<b>LFI (a)</b>	<b>953,48</b>	<b>783,99</b>	<b>1 765,16</b>	<b>1 758,54</b>
<b>LFFG (b)</b>	<b>115,30</b>	<b>102,00</b>	<b>409,20</b>	<b>433,36</b>
<i>Réserve de précaution</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>
<i>dont annulations</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>
<b>Reports de crédits de 2022 (c)</b>	<b>18,12</b>	<b>7,91</b>	<b>38,64</b>	<b>26,25</b>
<i>dont hors FDC et ADP</i>	<i>16,37</i>	<i>0,69</i>	<i>31,41</i>	<i>0,91</i>
<i>dont FDC et ADP</i>	<i>1,75</i>	<i>7,22</i>	<i>7,23</i>	<i>25,34</i>
<b>FDC &amp; ADP (hors reports) (d)</b>	<b>2,87</b>	<b>2,87</b>	<b>38,29</b>	<b>38,29</b>
<b>Autres mouvements (e)</b>	<b>18,57</b>	<b>15,75</b>	<b>-22,06</b>	<b>-18,96</b>
<i>Décrets de virements</i>	<i>17,48</i>	<i>14,38</i>	<i>-22,06</i>	<i>-18,96</i>
<i>Décrets de transferts</i>	<i>1,09</i>	<i>1,37</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>
<i>Décret d'avance</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>
<i>Annulations</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>
<i>Répartition (art. 11 de la LOLF)</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>
<i>art. 21 de la LOLF</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>
<b>Solde des crédits ouverts et annulés (*) (a)+(b)+(c)+(d)+(e)</b>	<b>1 108,34</b>	<b>912,52</b>	<b>2 229,22</b>	<b>2 237,49</b>
<b>Exécution (crédits consommés)</b>	<b>963,70</b>	<b>829,38</b>	<b>2 176,67</b>	<b>2 150,22</b>
<i>(*) hors reports vers 2022</i>				

Source : Cour des comptes d'après DGOM et Chorus

## 1 - La réserve

Le montant de la réserve de précaution initiale de 125,8 M€ en AE et 117 M€ en CP sur le hors titre 2 et de 0,99 M€ sur le titre 2 en AE et CP a été établi conformément aux taux fixés par la circulaire budgétaire du 30 novembre 2022 relative au lancement de la gestion budgétaire 2023. Le taux de mise en réserve est fixé à 0,5 % pour les crédits ouverts sur le titre 2 et à 5 % pour les crédits ouverts sur les autres titres.

**Tableau n° 6 : évolution de la réserve en gestion 2023**

<i>En M€</i>	<b>Programme 123</b>		<b>Programme 138</b>		<b>Total mission</b>	
	<b>AE</b>	<b>CP</b>	<b>AE</b>	<b>CP</b>	<b>AE</b>	<b>CP</b>
<i>Mise en réserve</i>	<b>57,2</b>	<b>47,0</b>	<b>94,7</b>	<b>94,3</b>	<b>152,0</b>	<b>141,4</b>
<i>Réserve initiale</i>	47,7	39,2	79,1	78,8	126,8	118,0
<i>Surgel des reports</i>						
<i>Surgels</i>	9,5	7,8	15,6	15,6	25,2	23,4
<b>Utilisation</b>	<b>57,2</b>	<b>47,0</b>	<b>94,7</b>	<b>94,3</b>	<b>152,0</b>	<b>141,4</b>
<i>Dégel initial</i>					0,0	0,0
<i>Dégels en gestion</i>	57,2	47,0	93,8	93,4	151,0	140,4
<b>Annulations</b>			<b>1,0</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>

Source : Cour des comptes d'après données DGOM

Un surgel complémentaire de 1 % des crédits hors titre 2 a été mis en œuvre<sup>5</sup> (à raison de 9,53 M€ en AE et 7,84 M€ en CP sur le programme 123 et 15,63 M€ en AE et 15,60 M€ en CP sur le programme 138).

Au sein du programme 123, une modulation de la réserve initiale entre les actions qui le compose a été mise en œuvre, ce qui a eu pour conséquence d'exonérer certaines dotations résultant de projets faisant l'objet d'un engagement ferme de l'État et d'appliquer un taux majoré de réserve sur d'autres à hauteur de 6,08 % en AE et de 6,33 % en CP.

La réserve relative au titre 2 n'a pas fait l'objet d'un dégel. Celle constituée pour le hors titre 2 a été dégelée en intégralité pour les deux programmes concomitamment à la publication de la LFFG du 30 novembre 2023. Pour le programme 123, le dégel a concerné en AE 19,3 M€ destinés à la ligne budgétaire unique, 18,9 M€ d'AE et 22 M€ de CP qui ont permis de compléter la dotation budgétaire exceptionnelle au gouvernement de Nouvelle-Calédonie ; 7 M€ d'AE qui ont financé les dépenses liées l'aide à la continuité territoriale, en forte augmentation ; 12 M€ d'AE et 11,8 M€ de CP pour la prise en charge par l'État des factures

<sup>5</sup> Tamponné de surgel n° 08 du 23 mai 2023.

d'eau non payées par les usagers, 11,3 M€ afin de financer les dépenses liées à la gestion de la crise de l'eau à Mayotte en CP uniquement ; enfin 2 M€ de CP ont été destinés au financement de l'extension de l'expérimentation relative à la prise en charge par l'État de la collecte en mer des sargasses. Pour le programme 138, l'intégralité du dégel a permis de compléter les 409,2 M€ d'AE et 433,4 M€ de CP ouverts par la LFFG afin de financer l'augmentation en 2023 des dépenses liées à la compensation des exonérations de charges sociales, ainsi qu'une partie des dettes dues au titre des années 2021 et 2022.

## 2 - Les reports

Le montant des reports de 2022 sur 2023, en progression pour les AE mais en réduction pour les CP, provenant essentiellement des fonds de concours et des AENE, s'élève pour la mission *Outre-mer* à 56,76 M€ en AE et 34,16 M€ en CP (contre 36,5 M€ en AE et 41 M€ en CP de 2021 à 2022)<sup>6</sup>.

**Tableau n° 7 : reports de 2022 sur la gestion 2023**

En M€	Programme 123		Programme 138	
	AE	CP	AE	CP
<b>Fonds de concours</b>	<b>1,75</b>	<b>7,22</b>	<b>7,23</b>	<b>25,34</b>
<b>Autres reports</b>	<b>16,37</b>	<b>0,7</b>	<b>31,40</b>	<b>0,91</b>
<i>Crédits généraux</i>		0,7		0,91
<i>Reports techniques - AENE</i>	16,37		31,40	
<b>Total</b>	<b>18,12</b>	<b>7,91</b>	<b>38,64</b>	<b>26,25</b>

Source : Cour des comptes d'après données DGOM

Concernant le programme 123, ils s'élevaient à 18,12 M€ en AE et 7,91 M€ en CP (à comparer à 19,7 M€ en AE et 21,5 M€ en CP en 2022). Les reports effectués au titre des fonds de concours concernent des crédits non consommés au titre des fonds rattachés en 2022 ou reportés des années antérieures ; ceux effectués au titre des crédits généraux se sont élevés à 0,69 M€ en CP uniquement pour des reliquats de crédits transférés au titre du plan de relance. Enfin, les reports de tranches fonctionnelles se sont élevés à 16,37 M€ en AE, correspondant à la construction du lycée de Wallis-et-Futuna (16 M€) et d'une route entre les villes de Maripasoula et Papaïchton en Guyane.

Pour le programme 138, les reports s'élevaient à 38,64 M€ en AE et 26,25 M€ en CP. Ces montants concernent le SMA, en report d'investissement pour les AE et en sous-consommation du FSE au profit du SMA en CP pour 24,06 M€.

<sup>6</sup> En application du III de l'article 15 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), les AE et CP rattachés par voie de fonds de concours non consommés sont reportables de droit. Les CP ouverts par rattachement de fonds de concours ne sont pas soumis à la règle de plafonnement des reports à 3 % des crédits initiaux. En outre, ils ne sont pas pris en compte dans le calcul de la limite de 3 % des crédits inscrits sur le programme à partir duquel le report est calculé.

### 3 - Les transferts de crédits et la loi de finances de fin de gestion

Les transferts de crédits, d'un montant net de 521,02 M€ en AE et 532,19 M€ en CP modifient substantiellement la gestion des crédits en cours d'exercice. Si les évolutions portées par décrets de virement ou de transfert sont peu significatifs (respectivement, -4,58 M€ et 1,09 M€ en AE et -4,58 M€ et 1,37 M€ en CP), la LFFG réhausse les crédits à hauteur de 524,50 M€ en AE et de 535,40 en CP principalement aux fins d'assurer la prise en charge de la hausse des exonérations des cotisations sociales des charges patronales du P138 (pour 409,20 M€ en AE et 433,40 M€ en CP).

**Tableau n° 8 : transferts de crédits de la mission *Outre-mer* (en M€)**

Référence	Mouvements				Objet du transfert
	AE	CP	Depuis	Vers	
<b>DECRETS DE VIREMENT</b>					
<i>Décret n°2023-510 du 27 juin 2023</i>	-0,62	-0,62	P123	P232	Mission des Nations-Unis pour la révision annuelle des listes électorales spéciales en Nouvelle-Calédonie
<i>Décret n°2023-938 du 12 octobre 2023</i>	18,10	15,00	P138	P123	Hors Titre 2 /accompagnement de certains régimes de protection sociales de Nouvelle-Calédonie
	-18,10	-15,00			
<i>Décret n°2023-1160 du 9 décembre 2023</i>	-3,96	-3,96	P138	P152	Sur titre 2 : redéploiement des crédits en d'assurer la bonne exécution de la paie de décembre 2023
	<b>-4,58</b>	<b>-4,58</b>			
<b>DECRETS DE TRANSFERT</b>					
<i>Décret n° 2023-511 du 27 juin 2023</i>	-0,25	-0,25	P123	P162	Lutte contre la pollution des sols au chlordécone
	-1,23	-1,23	P123	P181	Surveillance volcanologique et sismologique de Mayotte
<i>Décret n° 2023-1061 du 20 novembre 2023</i>	-0,28	0,00	P123	P146	Acquisition de radars pour les Antilles
	-0,25	-0,25	P123	P137	Appel à projets en lien avec les mesures outre-mer du plan interministériel pour l'égalité entre les femmes et les hommes
	-0,76	-0,76	P123	P162	Pose de barrages contre les sargasses
	-0,04	-0,04	P123	P219	Réunion de la commission de la jeunesse et des sports de l'océan indien
	3,90	3,90	P304	P123	Acheminement des bouteilles d'eau à Mayotte
	<b>1,09</b>	<b>1,37</b>			
<b>LFFG</b>					
	63,30	63,30		P123	Crise de l'eau à Mayotte

Référence	Mouvements			Objet du transfert
<i>Loi n°2023-1114 du 30 novembre 2023 de finances de fin de gestion pour 2023</i>	50,00	50,00		P123 Dotation budgétaire au conseil départemental de Mayotte
	2,00	0,00		P123 Extension de l'expérimentation prise en charge par l'État de la collecte des sargasses
	0,00	-11,30		P123 Dégel de la réserve de précaution
	409,20	433,40		P138 Hausse du cout des exonérations de cotisations sociales patronales
	<b>524,50</b>	<b>535,40</b>		
<b>TOTAL</b>	<b>521,02</b>	<b>532,19</b>		

Source : Cour des comptes d'après données DGOM

#### 4 - L'exécution

La consommation totale des crédits s'élève à 3 140,37 M€ en AE et à 2 979,60 M€ en CP. Sur le programme 123, les engagements ont augmenté de 180,6 M€ et la consommation de CP de 149,08 M€ ; sur le programme 138, la consommation d'AE est supérieure de 130,85 M€ en AE et de 104,06 M€ en CP. Ces évolutions s'expliquent par les ouvertures de crédits supplémentaires en reports et transferts ou virements de crédits ainsi que par les abondements prévus par la LFFG.

**Tableau n° 9 : exécution 2023 de la mission *Outre-mer* (en M€)**

	AE (en M€)			CP (en M€)		
	Exécution 2022	Exécution 2023	Ecart	Exécution 2022	Exécution 2023	Ecart
<i>P. 123</i>	783,1	963,70	180,6	680,3	829,38	149,08
<i>P. 138</i>	2 045,82	2 176,67	130,85	2 046,16	2 150,22	104,06
<b>Mission</b>	<b>2 828,92</b>	<b>3 140,37</b>	<b>311,45</b>	<b>2 726,46</b>	<b>2 979,60</b>	<b>253,14</b>

Source : Cour des comptes d'après Chorus

Au sein du programme 123, les principaux écarts résultent d'augmentation des crédits relatifs :

- à l'action 1 – *logement* pour 25 M€ en AE et 2,46 M€ en CP ;
- à l'action 3 – *continuité territoriale* pour 10,5 M€ en AE et CP ;
- à l'action 6 – *collectivités territoriales* pour 120 M€ en AE et 116 M€ en CP par rapport à 2022 en raison de la crise de l'eau à Mayotte et l'aide exceptionnelle octroyée au gouvernement de Nouvelle-Calédonie ainsi qu'au département de Mayotte ;
- à l'action 8 – *fonds exceptionnel d'investissement* pour 12,9 M€ en AE.

Sur le programme 138, les principaux écarts de consommation concernent l'action 1 – *soutien aux entreprises* pour 89 M€ par rapport à 2022 en raison de l'actualisation du coût de la compensation des exonérations de charges sociales et l'action 2 – *aide à l'insertion et à*

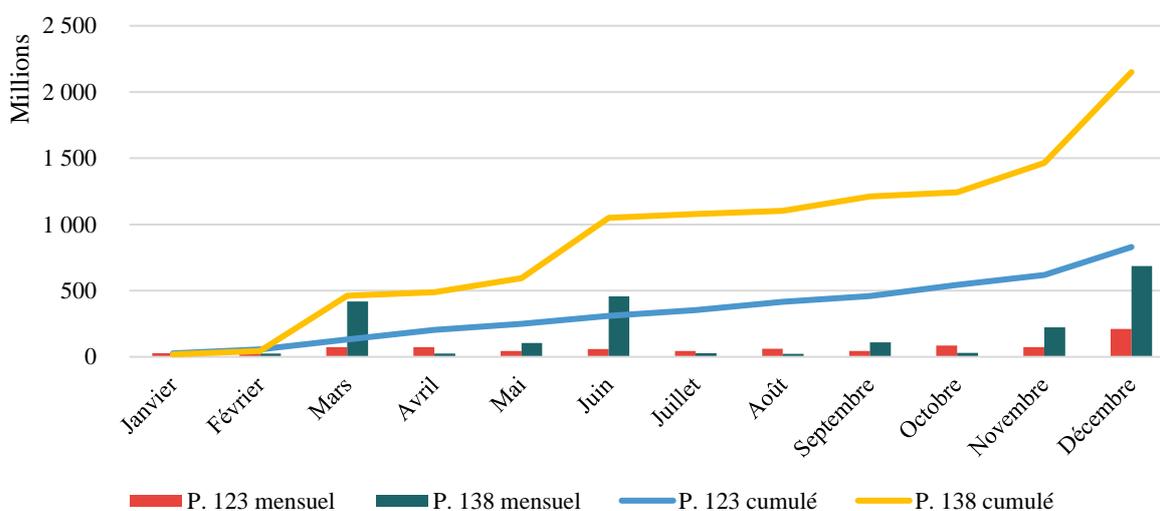
la qualification professionnelle qui a augmenté de 28,19 M€ en AE par rapport à la gestion 2022. Cette évolution est principalement le fait de l'activité du SMA (+ 26 M€ en AE).

Le rythme de consommation mensuelle des crédits marque une stabilisation depuis 2021, confirmée en 2023, en raison de la mise en œuvre de certaines mesures (brique en allègement, relèvement des seuils de soumission au visa et mise à disposition de 90 % des crédits dès le 2 janvier).

Sur le programme 123, en AE, 48 % des crédits sont engagés au premier semestre (contre 51% en 2022 et 41 % en 2021). Si les engagements au dernier trimestre sont plus élevés en 2023 ce dernier point doit cependant être relativisé compte-tenu des engagements tardifs des aides à la collectivité de Nouvelle Calédonie et de l'acheminement d'eau à Mayotte. Sur le programme 138, hors exonérations de charge, 64 % des AE sont consommées au premier semestre en 2023 (contre 63 % en 2022).

En crédits de paiement, sur les deux programmes, le taux de consommation, légèrement plus irrégulier qu'en 2022, est lié au montant des ouvertures de crédits par la LFFG et n'appelle pas d'observation de la part du CBCM.

**Graphique n° 8 : évolution de la consommation mensuelle des crédits de la mission Outre-mer (CP en M€)**



Source : Cour des comptes d'après Chorus

## B - Une gestion placée sous le signe d'aléas dont certains auraient pu être anticipés

### 1 - Un accroissement des crédits issu de la réserve et de la LFFG

Le programme 123 a été particulièrement affecté par la gestion de la crise de l'eau à Mayotte, pour laquelle des moyens supplémentaires ont dû être mobilisés dès le mois d'août par le responsable de BOP, notamment au titre du fonds exceptionnel d'investissement

(11,1 M€) et par le fléchage de 10,5 M€ sur l'enveloppe allouée au titre du contrat de convergence et de transformation sur des opérations urgentes et prioritaires. Pour répondre à l'urgence de ces dépenses liées à l'achat, à l'acheminement et à la distribution d'eau en bouteille et d'autres matériels de potabilisation de l'eau, la LFFG a majoré les crédits du programme 123 à hauteur de 63,30 M€ en AE et 52 M€ en CP complétés par 11,3 M€ issus du dégel de la réserve de précaution. Au 31 décembre 2023, les dépenses engagées à ce titre s'élèvent à 15,37 M€ au niveau central, et 6,4 M€ engagés par la préfecture de Mayotte pour l'achat, la distribution d'eau et pour les actions réalisées par les formations militaires de la sécurité civile.

Des dépenses imprévues ont également concerné l'action 6 – *Collectivités territoriales* du programme. En premier lieu, une aide exceptionnelle, sous condition d'un retour à l'équilibre financier, de 37 M€ au profit de la Nouvelle-Calédonie afin d'éviter la rupture de trésorerie de la caisse locale de retraites et du régime handicap et perte d'autonomie. Cette subvention a été financée par un transfert partiel (18,1 M€ en AE et 15 M€ CP) en provenance du programme 138 et par un dégel des crédits mis en réserve sur le programme 123. En second lieu, une subvention exceptionnelle a été attribuée à la collectivité départementale de Mayotte pour assainir sa situation financière et lui permettre de régler ses dépenses considérées comme incompressibles selon la DGOM, 50 M€ ont été ouverts à ce titre en LFFG.

Sur le programme 138, comme en 2022 et 2021, les prévisions de dépenses pour les compensations d'exonérations de cotisations sociales ont affiché une très forte hausse (+ 478 M€) due aux évolutions des prévisions en gestion de l'Urssaf caisse nationale, point développé au chapitre II, paragraphe II-A.

La couverture de ces dépenses supplémentaires a nécessité le dégel intégral des crédits mis en réserve sur le programme et l'ouverture en loi de finances de fin de gestion de 409 M€ en AE et 433 M€ en CP. Cette même actualisation avait déjà fait l'objet, en 2022, d'une ouverture supplémentaire de crédits en loi de finances rectificatives<sup>7</sup> de 236,7 M€ en AE et de 241,7 M€ en CP, en plus du dégel intégral de la réserve de précaution.

Au total, le montant des crédits non consommés en regard des crédits disponibles s'élève à 197,2 M€ en AE et 170,4 M€ en CP minorés techniquement des retraits d'engagement d'années antérieures (voir tableau n°19) pour un montant de 93,3 M€.

**Tableau n° 10 : crédits non consommés en 2023**

En M€	Programme 123		Programme 138		Total mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<i>Crédits disponibles</i>	1 108,3	912,5	2 229,2	2 237,5	3 337,5	3 150,0
<i>Crédits consommés Chorus</i>	963,7	829,4	2 176,7	2 150,2	3 140,4	2 979,6
<b><i>Crédits non consommés</i></b>	<b>144,6</b>	<b>83,1</b>	<b>52,5</b>	<b>87,3</b>	<b>197,2</b>	<b>170,4</b>

Source : Cour des comptes d'après Chorus

<sup>7</sup> Loi n° 2022-1499 du 1er décembre 2022 de finance rectificative pour 2022.

Le caractère significatif de cette sous-consommation indique que les efforts dans le pilotage de la gestion de la mission *Outre-mer* doivent être encore améliorés et maintenus.

Concernant le programme 123 (hors fonds de concours et attributions de produits), la sous-exécution des crédits qui concerne principalement les dispositifs de soutien aux collectivités territoriales, notamment ceux relatifs à la gestion de la crise de l'eau, s'impute autant sur les AE que les CP ; elle est, en AE, inférieure de 145 M€ aux crédits ouverts (soit - 13 %) et de 83 M€ pour les CP soit 10 % des crédits ouverts<sup>8</sup>.

La sous-consommation du programme 138 en AE pour 52 M€ porte essentiellement sur les dépenses immobilières et le soutien aux entreprises ; Pour 23,8 M€, il s'agit d'autorisations engagement affectées sur des tranches fonctionnelles. La direction du budget note toutefois une sur-exécution de 30 % des crédits affectés au SMA, ce qui rend nécessaire la poursuite du travail de programmation et de calibrage avec la DGOM. Dans sa réponse, la DGOM rappelle que ce chiffre est en regard des crédits issus de la LFI quand le SME perçoit également des fonds de concours dont 34 M€ en AE et 26 M€ en CP ont été consommés en 2023. L'exécution des CP est inférieure de 87 M€ aux crédits ouverts et se concentre sur les mêmes lignes.<sup>9</sup>

Ces situations induisent des demandes de reports sur 2024 pour 64,40 M€ en AE et 122,56 M€ en CP, en forte augmentation (210 %) en CP (39,5 M€ en 2022) et plus modérée en AE (12,78%, pour 57,1 M€ en 2022). Les reports au titre de 2024 excédant le plafond de 3 % sur le P138 ont été limités à 46,82 M€. Si les reports concernant les crédits affectés à la problématique de l'eau à Mayotte sont significatifs et peuvent s'expliquer par une situation de crise durable marquée par une succession d'engagements gouvernementaux, le reliquat de crédits relatifs aux exonérations de charges sociales pour plus de 32 M€, dispositif permanent et récurrent, porte atteinte à la sincérité de la budgétisation des crédits inscrits en LFFG et en LFI 2024.

---

<sup>8</sup> Ces crédits non consommés correspondent notamment, pour 45 M€ à la gestion de la crise de l'eau à Mayotte, pour 10,9 M€ au 3ème versement prévu pour le gouvernement de Nouvelle et à la seconde tranche de la dotation prévue en 2023 pour la collectivité territoriale de Guyane pour 20 M€.

<sup>9</sup> Ce montant comprend :

- 34 M€ de crédits de fonds de concours qui n'ont pas été consommés par le SMA ;
- 24,2 M€ de CP ouverts en LFFG sans les AE correspondantes, et qui n'ont donc pu être utilisés ;
- 10 M€ ouverts par amendement dans la LFI 2023 pour financer un dispositif d'aide aux utilisateurs de GNR non mis en œuvre en 2023 ;
- 7 M€ non consommés par le SMA sur les crédits HT2 de la LFI ;
- 5,8 M€ de crédits de titre 2, dont 1 M€ de réserve non dégelée, soit 3 % des crédits de titre 2 disponibles ;
- 3,1 M€ pour solder le montant versé à BPI dans le cadre d'une convention signée en 2023.
- 2,2 M€ non consommés sur différents postes de dépenses, dont 1,5 M€ sur l'aide au fret ;
- 1 M€ correspondant à l'amendement voté dans le cadre de la LFI 2023 pour financer l'organisation de concours de la fonction publique en outre-mer, qui n'a pu être mise en œuvre en 2023.

**Tableau n° 11 : reports de crédits sur 2024 en M€**

Programme 123			Programme 138			Total	
	AE	CP		AE	CP	AE	CP
3ème versement Dotation GNC	10,90	10,90	Dispositif GNR	10,00	10,00	<b>20,90</b>	<b>20,90</b>
2ème tranche dotation CTG		19,74	Mise en place de centre d'examen OM	1,00	1,00	<b>1,00</b>	<b>20,74</b>
Reliquat crédits crise de l'eau à Mayotte	40,16	45,11	Solde convention BPI		3,10	<b>40,16</b>	<b>48,21</b>
			Reliquat de crédits pour Exonérations charges sociales	2,33	32,72	<b>2,33</b>	<b>32,72</b>
<b>TOTAL</b>	<b>51,06</b>	<b>75,75</b>		<b>13,33</b>	<b>46,82</b>	<b>64,40</b>	<b>122,55</b>

Source : Cour des comptes d'après données DGOM

## 2 - Les opérations de fin de gestion

La gestion 2023 a été affectée par des demandes de paiement établies après la date limite fixée en 2022, à titre principal sur le programme 138 et pour un montant total de 232,9 M€. Cette dérogation aux dates de fin de gestion a été sollicitée pour la compensation des exonérations de cotisations sociales pour lesquelles les échéanciers ont été transmis tardivement.

En 2023, la mission a également connu, comme en 2022, plusieurs demandes de paiement créées après la date limite, fixée au 15 décembre, sur le programme 138 pour 325 M€ et sur certaines dépenses liées à la gestion de la crise de l'eau à Mayotte sur le programme 123. Ponctuellement, des dérogations ont été accordées sur le programme 123 à la demande des RBOP territoriaux. Il en est ainsi du versement concernant le soutien au département de Mayotte (50 M€) qui a pu être réalisé après le 15 décembre, suite à l'accord de la direction du budget. En effet, la décision d'attribution de ces 50M€ est intervenue en LFFG postérieurement à la remontée des demandes de dérogation à la direction du budget par la DGOM. Par ailleurs, la DGOM fait état du paiement de certaines dépenses exigibles de 2022, reportées sur l'exercice 2023 pour 40,83 M€ et de 2023 reportées sur l'exercice 2024 pour 36,42 M€.

Enfin, la DGOM indique que deux dépenses initialement prévues en 2023 ont été reportées en 2024 :

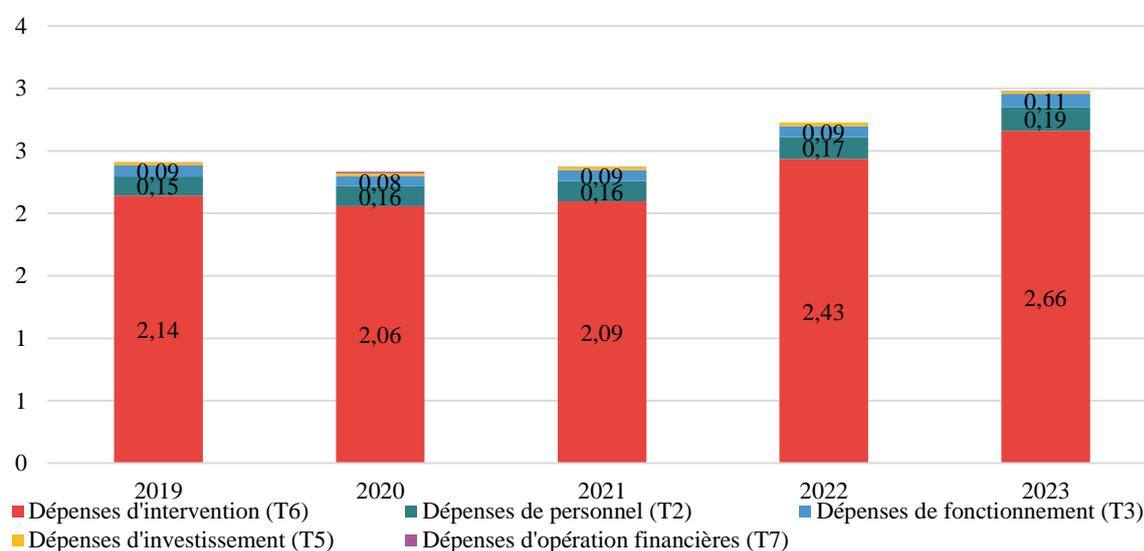
- le versement de la seconde tranche de subvention exceptionnelle de 20 M€ à la collectivité territoriale de Guyane ;
- le troisième versement de 10,9 M€ au gouvernement de Nouvelle-Calédonie.

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

Les dépenses d'intervention et de personnel constituent l'écrasante majorité des dépenses la mission *Outre-mer*, à hauteur respectivement de 89 % et 6 % des CP en 2023. Moins importantes en volume, les dépenses d'investissement et de fonctionnement justifient néanmoins une certaine vigilance au regard de la budgétisation de ces crédits.

Dans l'ensemble, la consommation des crédits de paiement de la mission s'élève à 2 979,60 M€, en hausse de 9 % par rapport à 2022.

**Graphique n° 9 : évolution 2019-2023 des dépenses de la mission par titre (CP, Md€)**



Source : Cour des comptes, d'après Chorus

#### A - Des dépenses d'intervention majoritaires et en légère augmentation

Les dépenses d'intervention représentent près de 90 % des dépenses de la mission *Outre-mer*. Elles se sont élevées en 2023 à 2 789,79 M€ en AE et 2 660,97 M€ en CP, en hausse de 10 % par rapport à l'année précédente. A l'échelle de la mission, les entreprises sont les principales bénéficiaires de ces dépenses d'intervention, puisque les exonérations de cotisations sociales au titre de l'action 1 du programme 138 représentent 1 816,21 M€. Au sein du programme 123, la majorité des transferts s'effectue au profit des collectivités territoriales, pour 639,38 M€ en AE et 530,26 M€ en CP.

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

Selon la nomenclature de la direction du budget<sup>10</sup>, les dépenses les plus rigides, dites « de guichet », correspondent à des transferts automatiques dès lors que le bénéficiaire remplit les conditions définies par les textes. La maîtrise de ces dispositifs est donc subordonnée à la modification des paramètres législatifs ou réglementaires qui régissent le niveau et les conditions d'ouverture des droits aux prestations. Ces dépenses de guichet s'opposent aux dépenses dites « discrétionnaires », qui permettent *a priori* un pilotage annuel plus fort.

Le programme 123 *Conditions de vie outre-mer* est constitué à 84 % de dépenses discrétionnaires<sup>11</sup>, tandis que le programme 138 *Emploi outre-mer* finance à près de 99 % des dépenses de guichet (exonérations de charges sociales). Au total, les dépenses de guichet représentent 74 % des dépenses d'intervention et 23 % en CP des dépenses totales de la mission *Outre-mer*.

## **B - Des dépenses de personnel et un plafond d'emploi en hausse malgré des difficultés persistantes de réalisation**

Les effectifs du ministère des outre-mer et ceux des préfectures sont intégrés dans le titre 2 du secrétariat général du ministère de l'intérieur au sein des programmes 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*<sup>12</sup> et 354 *Administration territoriale de l'État*<sup>13</sup>. Hors opérateur, le plafond d'emploi fixé pour la mission *Outre-mer* ne concerne que le programme 138 et est consacré au service militaire adapté (SMA)<sup>14</sup>. Les dépenses de personnel, toutes catégories d'emploi confondues, sont imputées sur l'action 2 *Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle*.

L'année a été marquée par une progression des effectifs accordés au titre de la LFI 2023, dans le contexte de la montée en puissance du plan SMA 2025+ et des deux compagnies supplémentaires créées en 2022 en Polynésie française (compagnie d'Hao) et à Mayotte. Le plafond d'emploi a ainsi été fixé à 6049 ETPT, contre 5744 en 2022 en LFI (+ 305). Il se répartit de la manière suivante : 1316 ETPT de cadres civils et militaires et 4733 ETPT de volontaires (1323 techniciens et 3410 stagiaires).

---

<sup>10</sup> Cf. Rapport économique, social et financier pour 2015, pages 76 à 78.

<sup>11</sup> Ligne budgétaire unique, politique contractuelle, actions sanitaires, sociales, éducatives, culturelles et sportives, secours d'urgence et actions de sécurité civile, fonds exceptionnel d'investissement, prêts de l'agence française de développement.

<sup>12</sup> Depuis 2012, une convention de gestion entre les ministères de l'intérieur et des outre-mer encadre la gestion des personnels du ministère des outre-mer, gérés par le programme 216 pour les crédits de titre 2.

<sup>13</sup> A compter de 2021, le périmètre du programme 354 *Administration territoriale de l'État* comprend les emplois et la masse salariale de la filière préfectorale portés jusqu'en 2019 par le programme 307 *Administration territoriale*. Les emplois du programme 354 sont dédiés aux services déconcentrés de l'État en région et en département. Les services départementaux regroupent les membres du corps préfectoral, les directeurs départementaux interministériels et leurs adjoints, les effectifs des préfectures, des sous-préfectures, des secrétariats généraux communs ainsi que les représentations de l'État dans les collectivités d'outre-mer.

<sup>14</sup> Le Service militaire adapté (SMA) est un dispositif militaire d'insertion socioprofessionnelle au profit des jeunes ultra-marins, de 18 à 25 ans, éloignés de la qualification et du marché de l'emploi. Les bénéficiaires peuvent intégrer le dispositif soit pour des contrats de courte durée (6 mois à 12 ans), auquel cas ils sont appelés « volontaires stagiaires », soit pour des durées plus longues (jusqu'à 5 ans) pour les « volontaires techniciens ».

**Tableau n° 12 : évolution du plafond d'emplois et des effectifs en ETPT depuis 2017**

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2023/2022
<b>Plafond d'emploi LFI</b>	<b>5505</b>	<b>5525</b>	<b>5548</b>	<b>5583</b>	<b>5618</b>	<b>5744</b>	<b>6049</b>	<b>305</b>
<i>dont volontaires</i>	4400	4400	4400	4400	4400	4485,5	4733	247,5
<i>dont cadres civils et militaires</i>	1105	1125	1148	1183	1218	1258,5	1316	57,5
<b>Effectifs réalisés</b>	<b>5477</b>	<b>5474</b>	<b>5437</b>	<b>5191</b>	<b>5290</b>	<b>5186,5</b>	<b>5458</b>	<b>271,5</b>
<i>dont volontaires</i>	4387	4353	4301	4021	4092	3937	4159	222
<i>dont cadres civils et militaires</i>	1090	1121	1136	1170	1198	1249,5	1299	49,5

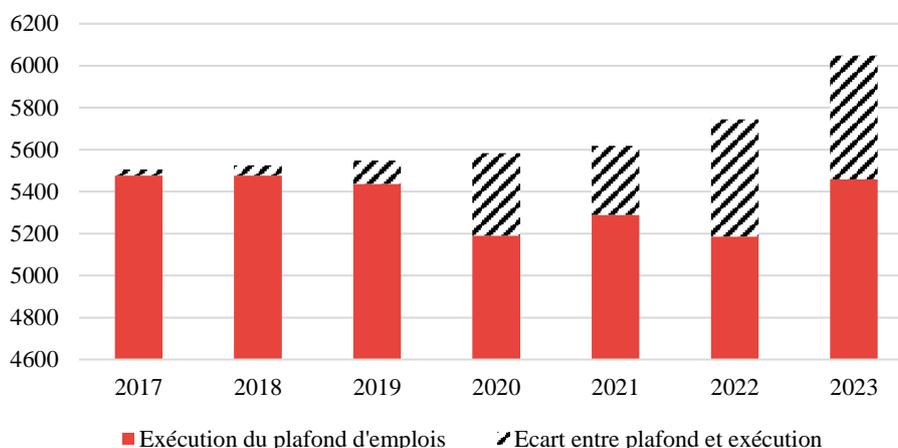
Source : Cour des comptes d'après DGOM et RAP

Le taux de consommation globale de ces ETPT a été de 90 % en 2023, soit une sous-exécution de 591 ETPT par rapport à la cible autorisée. Pour la septième année consécutive, les recrutements restent donc largement inférieurs aux objectifs, avec un déficit de 17 ETPT sur les cadres et de 574 ETPT sur les volontaires.

S'agissant des volontaires stagiaires, les difficultés sont récurrentes et bien identifiées : vieillissement de la population antillaise, faible attractivité de la rémunération, notamment en comparaison à des dispositifs concurrents d'insertion comme les contrats d'engagement jeune. A ceci s'ajoute un problème de fidélisation des volontaires recrutés, dont 12 % en moyenne renoncent avant la fin de leur contrat. La revalorisation de la solde des volontaires stagiaires sous la forme d'une prime de 204,05 € mise en œuvre à l'été 2023 pourrait améliorer les perspectives de recrutement pour l'année prochaine. De façon plus conjoncturelle, l'opération « Wuambushu » conduite à Mayotte durant le premier semestre a également réduit la capacité d'accueil du régiment sur la période (mise à disposition d'infrastructures aux forces de l'ordre déployées sur place et moindre activité), et donc le nombre de volontaires engagés.

S'agissant des cadres, les vacances observées sur certains postes s'expliquent par le turnover important, les personnels civils et militaires étant recrutés pour des durées de deux à trois ans, et par des tensions sur le marché du travail pour certaines spécialités.

**Graphique n° 10 : évolution entre 2017 et 2023 des effectifs en ETPT programmés et exécutés de la mission**



Source : Cour des comptes d'après DGOM et RAP

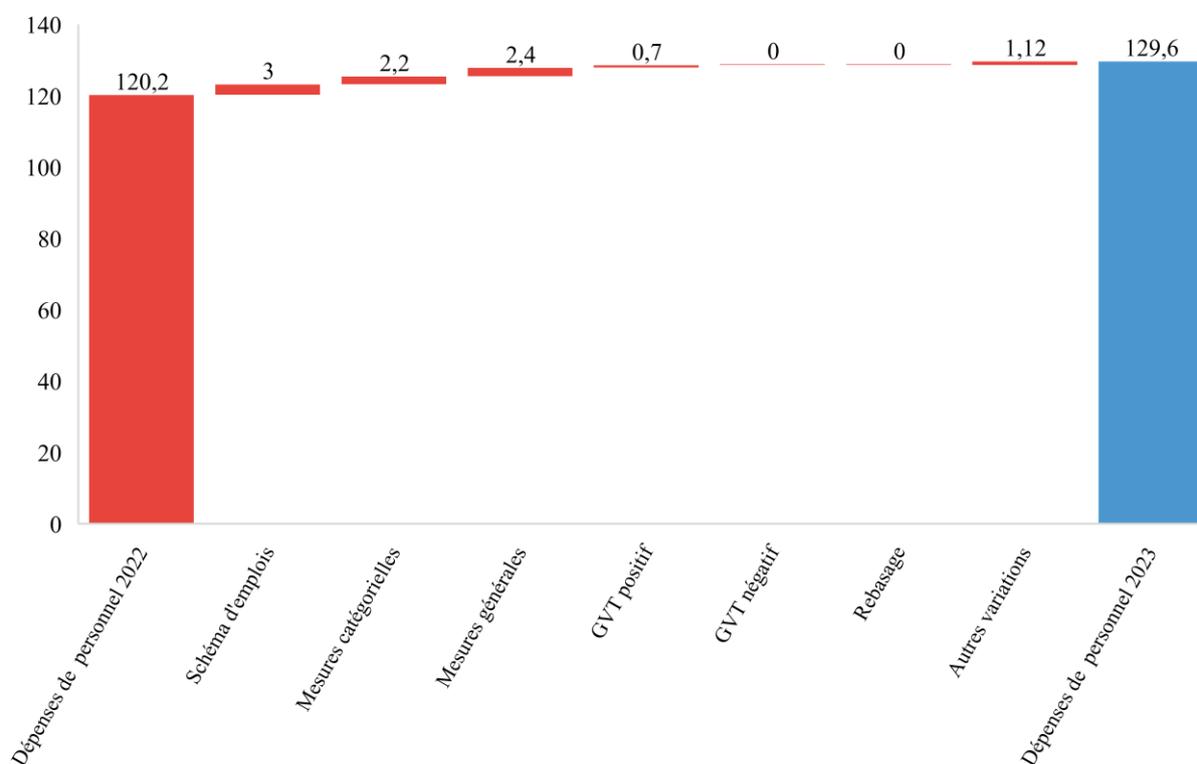
Le schéma d'emploi fixé par la LFI, qui n'intègre plus les volontaires stagiaires<sup>15</sup>, prévoyait une hausse de 91 ETP pour 2023, dont 49 ETP de cadres civils et militaires et 42 ETP de volontaires techniciens. Une partie de ces effectifs est dédiée au renforcement des deux nouvelles compagnies de Mayotte et de Polynésie Française, avec six nouveaux cadres militaires affectés à Mayotte et 17 cadres et 20 volontaires techniciens affectés à la compagnie d'Hao. Ce schéma d'emploi inclut également la transformation de 13 postes de militaires en emplois de personnels civils, qui avait eu lieu en 2022 et dont l'ouverture avait été reportée à 2023. Le reste des mesures nouvelles répond aux besoins du projet SMA 2025+.

Ce nouveau schéma d'emploi hors volontaires stagiaires a été respecté en 2023. Il ne donne qu'une vision partielle de son exécution, puisque les difficultés observées les années précédentes étaient essentiellement liées au recrutement des volontaires stagiaires.

Les dépenses de personnel du SMA (hors CAS Pensions) sur le programme 138 ont, par ailleurs, augmenté de 8 % par rapport à 2022, une hausse qui s'explique par l'évolution du schéma d'emploi (+ 3 M€), avec notamment le recrutement de nouveaux cadres, des mesures générales d'augmentation du point d'indice et de rebasage de la garantie individuelle de pouvoir d'achat (+ 2,4 M€) et des mesures catégorielles liées à la création d'une prime d'attractivité pour les volontaires stagiaires et à la nouvelle politique de rémunération des militaires (+ 2,2 M€). Cette politique, déployée sur trois ans, a vu en 2023 la mise en œuvre de la dernière tranche indemnitaire comprenant l'indemnité d'état militaire (IEM), l'indemnité de garnison (IGAR), l'indemnité compensatrice transitoire (ICT), la prime de parcours professionnels des militaires (3PM) et la prime de compétences spécifiques (PCS), pour un impact financier total de 81 876 €, inférieur aux montants anticipés. Les tranches indemnitaires précédentes ont pesé pour 249 618 €, tandis que la création de la prime d'attractivité a coûté 1,8 M€.

<sup>15</sup> En raison du manque de fiabilité des informations sur Chorus, le décompte des emplois ne distingue depuis cette année que les trois catégories de personnels suivantes : cadres militaires, personnels civils et volontaires techniciens.

**Graphique n° 11 : facteurs d'évolution de la masse salariale de 2022 à 2023  
(en M€, hors CAS)**



Source : Cour des comptes d'après DGOM. Note : les dépenses de personnel affichées pour 2022 correspondent aux valeurs retraitées.

## C - Les dépenses des autres titres de la mission

Les dépenses de la mission *Outre-mer* sur les titres 3 (fonctionnement), 5 (investissement) et 7 (opérations financières) représentent 4,4 % des crédits consommés en 2023, du même ordre de grandeur que lors des exercices précédents. Malgré la faiblesse relative des montants en jeu, les écarts récurrents entre LFI et exécution des crédits appellent à une gestion plus rigoureuse.

### 1 - Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement s'élèvent à 119,9 M€ en AE et 106,6 M€ en CP. Bien que de moindre importance lorsque rapportées à l'ensemble des crédits de la mission *Outre-mer*, ces dépenses s'avèrent, une fois encore, largement sur-exécutées par rapport à la LFI : les AE et CP y étaient fixés respectivement à 55,4 M€ et 54,1 M€ hors fonds de concours, soit une consommation deux fois plus élevée que la prévision.

La sur-exécution concerne principalement l'action 2 – *Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle* du programme 138, ainsi que les actions 1 – *Logement*, 2 – *Aménagement du territoire* et 6 – *Collectivités territoriales* du programme 123.

Elle s'explique en partie par la gestion de la crise de l'eau à Mayotte (21,3 M€ en AE et 10,5 M€ en CP de dépenses de fonctionnement imputées à l'action 6 du programme 123), ainsi que par l'incidence de l'inflation et le rattachement de 20 M€ en AE et CP de fonds de concours au profit du SMA (action 2 du programme 138). Néanmoins, un écart important persiste sur l'action 2 du programme 123, dont l'exécution ressort depuis plusieurs années à plus de 6 M€, et pour laquelle il avait été prévu une enveloppe de seulement 1,1 M€ en LFI. Le risque d'une insincérité de prévision, relevé depuis plusieurs années par la Cour<sup>16</sup>, demeure.

**Tableau n° 13 : dépenses de fonctionnement prévues et exécutées en 2023**

En M€	LFI 2023		Exécution 2023	
	AE	CP	AE	CP
<b>Programme 123</b>				
1 – Logement			3,4	3,6
2 - Aménagement du territoire	1,1	1,1	6,5	4,7
3 - Continuité territoriale			0,2	0,2
4 - Sanitaire, social, culture, jeunesses et sports			0,3	0,3
6 - Collectivités territoriales	0,9	0,9	22,6	11,8
7 - Insertion économique et coopération régionales	0,1	0,1	0,3	0,3
<b>Programme 138</b>				
2 - Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle	49,5	48,4	82,4	81,3
3 - Pilotage des politiques des outre-mer	3,8	3,5	4,2	4,4
4 - Financement de l'économie			0,0	0,0
<b>Dépenses de fonctionnement totales de la mission</b>	<b>55,4</b>	<b>54,1</b>	<b>119,9</b>	<b>106,6</b>

Source : Cour des comptes d'après Chorus et DGOM. Note : crédits LFI hors fonds de concours.

## 2 - Les dépenses d'investissement

Les dépenses d'investissement de la mission *Outre-mer* représentent 41,3 M€ en AE et 22,6 M€ en CP en 2023, en baisse de 21 % par rapport à 2022.

Les travaux du SMA au sein du programme 138 concentrent 80 % des investissements de la mission. Une forte sous-exécution en CP y est observée, à hauteur de - 21 M€, du fait de retards subis dans la réalisation de certaines opérations programmées<sup>17</sup>. La consommation des AE est relativement conforme aux montants prévisionnels (37,8 M€ d'exécuté contre 36,6 M€ inscrits en LFI, y compris fonds de concours).

<sup>16</sup> Cour des comptes, *Notes d'exécution budgétaire*, 2020, 2021 et 2022.

<sup>17</sup> Notamment la construction de l'Ensemble Alimentation Loisirs (EAL) en Guyane, la réhabilitation du parc de logements domaniaux en Martinique, la réhabilitation des bâtiments hébergements à Hiva OA en Polynésie française, et la rénovation des VRD à La Réunion. Des retards dans la livraison des véhicules légers et lourds d'instruction à la conduite de matériel destinés au SMA, dus à l'allongement des délais de fabrication des usines de production automobile, expliquent également la sous-consommation.

Bien que minoritaires au sein de la mission, les dépenses d'investissement sur le programme 123 sont sous-évaluées depuis plusieurs années<sup>18</sup>, particulièrement pour ce qui concerne l'action 2 – *Aménagement du territoire*. L'année 2023 ne fait pas exception à ce constat. Certes, sur l'ensemble du programme 123, les crédits de paiement affichent une sous-exécution à hauteur de 8 M€. Mais ce résultat s'explique par la non-consommation de 12 M€ de crédits dus au report des travaux de rénovation du lycée de Wallis-et-Futuna, imputés à l'action 6 – *Collectivités territoriales*. S'agissant de l'action 2 en revanche, l'écart entre le prévisionnel et l'exécuté s'élève à 1,8 M€ en AE et 3,8 M€ en CP, soit respectivement +150 % et + 760 % de sur-exécution.

Il convient donc de réitérer une mise en garde contre le risque d'insincérité d'une budgétisation qui, s'agissant des CP, s'appuie sur des informations connues à savoir le niveau de tranches fonctionnelles correspondant à des investissements programmés pluri-annuellement.

**Tableau n° 14 : dépenses d'investissement prévues et exécutées en 2023**

En M€	LFI		Exécuté		Ecart	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<i>Programme 123</i>	1,2	12,5	3,3	4,3	-2,1	8,2
<i>Action 2</i>	1,2	0,5	3	4,3	-1,8	-3,8
<i>Action 6</i>	0,0	12	0,3	0,0	-0,3	12
<i>Programme 138</i>	36,6	39	37,8	18	-1,2	21

Source : Cour des comptes, d'après Chorus et DGOM. Note : y compris fonds de concours

### 3 - Les dépenses d'opérations financières

En 2023, des dépenses d'opération financière ont été effectuées pour un montant de 1,2 M€ en AE et CP. Elles correspondent à une dotation en fonds propres au profit de l'Institut de formation aux carrières administratives, sanitaires et sociales (IFCASS) destinée à financer la construction d'une salle de restauration et les travaux annexes.

## D - Les dispositifs de soutien face à l'inflation et à la hausse des prix de l'énergie

Selon l'Insee, l'indice des prix à la consommation en décembre 2023 était en hausse de 3,7 % sur un an, soit une inflation à 4,9 % en moyenne annuelle, conforme au scénario sous-jacent du PLF<sup>19</sup>. Les collectivités d'outre-mer sont particulièrement concernées par l'accélération des prix de l'énergie, qui s'établissait à 3,1 % en glissement annuel fin 2023 sur

<sup>18</sup> Cf. notes d'exécution budgétaire de la Cour des comptes à partir de 2021. En 2022, l'exécution s'élevait à 5,27 M€ en AE et 8,53 M€ en CP, contre une prévision en LFI de 2,42 M€ et 0,48 M€.

<sup>19</sup> Note de conjoncture de l'Insee, « La désinflation en bonne voie », décembre 2023.

la France entière, mais atteignait 10,3 % en Guadeloupe, 13,0 % en Guyane, 10,9 % en Martinique et 10,3 % à La Réunion<sup>20</sup>.

Au sein de la mission *Outre-mer*, la hausse des prix se ressent sur les dépenses de personnel (2 M€ de mesures indemnitaires<sup>21</sup>), les dépenses de fonctionnement (impact de la hausse des coûts, notamment de construction, sur la réhabilitation des logements) ainsi que les dépenses d'investissement, soit au total un peu moins de 10 % des crédits de la mission.

Un amendement au PLF 2023 a ouvert 10 M€ de crédits sur le P123 visant à accompagner les entreprises dépendantes au gazole non-routier (*GNR*) en outre-mer, non couvertes par les dispositifs de droit commun prévus. Ce « bouclier » n'a pas pu être mis en œuvre en 2023 en raison de complexités techniques, et les crédits pourraient être reportés sur 2024.

## E - Les plans sectoriels

Les dépenses liées aux opérations du plan de relance se sont élevées à 13,64 M€ en CP en 2023, au titre du programme 123.

Ces crédits en 2021 étaient de 70 M€ en AE selon la ventilation ci-après :

- 15 M€ pour la réhabilitation des logements sociaux, et 5 M€ pour la résorption des habitats insalubres, portés par l'action 1 – *Logement*.
- 20 M€ abondant l'enveloppe prévue pour les contrats de convergence et de transformation (CCT) sur la période 2014-2023, rattachés à l'action 2 – *Aménagement du territoire*.
- 30 M€ abondant le Fonds outre-mer (FOM), sur l'action 9 – *Appui à l'accès aux financements bancaires*, afin de répondre aux besoins d'accompagnement en ingénierie des collectivités, notamment en matière de programmes d'investissements durables.

Les montants de la relance délégués au programme 123 ont été totalement engagés, mais leur consommation a été laborieuse, affichant 46,7 M€ de restes à payer en début d'année 2023. Face à ces difficultés, le responsable du programme 123 a obtenu auprès de la direction du budget d'utiliser les reliquats de crédits du plan de relance sur l'ensemble du périmètre. Un arrêté

du 10 mars 2023 a ainsi ouvert 688 624 € de reports généraux sur le programme 123, correspondant aux crédits ouverts au titre du plan de relance par décret de transfert au cours de la gestion 2021 et 2022, et non utilisés par le programme à l'issue de la gestion 2022.

Par ailleurs, en 2023, et compte tenu du rythme de consommation des crédits « Relance » sur l'action 9 du programme, la DGOM a renoncé au décret de transfert de 6 M€ de CP représentant le solde des crédits. Elle prévoit d'en faire la demande pour la gestion 2024.

---

<sup>20</sup> Insee Flash Guadeloupe, « Les prix à la consommation augmentent de 0,5 % en novembre et de 4,2 % sur un an », décembre 2023.

<sup>21</sup> Plus précisément, les cadres militaires et civils et les volontaires du SMA ont bénéficié des revalorisations de droit commun mises en place dans la fonction publique en réponse à l'inflation, décomposées comme suit : prime pouvoir d'achat exceptionnelle : 1 223 636 € ; augmentation du point d'indice : 612 559 € ; relèvement des bas de grilles : 93 166 € ; garantie individuelle de pouvoir d'achat : 75 137 € ; augmentation de la prise en charge patronale du pass Navigo : 1 989 €.

**Tableau n° 15 : consommation des crédits du plan de relance inscrits sur le programme 123 (en M€)**

	AE engagées en 2021	CP consommés en 2021	CP consommés en 2022	CP consommés en 2023	Restes à payer fin 2023
<i>Action 1 - Rénovation des logements sociaux</i>	20,0	3,6	4,4	3,4	8,6
<i>Action 2 - Accélération des CCT</i>	20,0	7,0	3,7	2,6	6,0
<i>Action 9 - Ingénierie au profit des collectivités territoriales</i>	30,0	4,6		7,6	17,8
<i>Total</i>	<b>70,0</b>	<b>15,2</b>	<b>8,1</b>	<b>13,6</b>	<b>32,4</b>

Source : Cour des comptes d'après DGOM

## IV - Perspectives associées à la trajectoire budgétaire

En dépit des efforts de finalisation des engagements juridiques inactifs, la progression constante et le volume élevé de restes à payer pourraient altérer la soutenabilité budgétaire à moyen terme de la mission.

Deux risques principaux susceptibles d'avoir des conséquences sur l'exercice budgétaire 2024 sont à signaler : d'une part, les suites de la gestion de la crise de l'eau à Mayotte et d'autre part, la situation financière dégradée d'un certain nombre de collectivités, groupements ou organismes locaux, qui pourrait requérir un soutien accru de l'État (sont notamment concernés le département de Mayotte, le syndicat des eaux de Mayotte, les organismes en charge des retraites et du handicap en Nouvelle-Calédonie et l'agence territoriale de santé de Wallis-et-Futuna).

### A - Des reports de crédits en forte augmentation

Le montant des reports de crédits de 2022 sur 2023 s'est élevé à 56,76 M€ en AE et 34,17 M€ en CP, dont 47,78 M€ d'autorisations d'engagement affectées non engagées (AENE), principalement au titre des travaux du lycée de Wallis-et-Futuna (16,37 M€ d'AE sur le programme 123) et des investissements du Service Militaire Adapté (31,41 M€ sur le programme 138).

Fin 2023, le montant des reports demandé est estimé à 116,07 M€ d'AE et 164,62 M€ de CP sur l'ensemble de la mission *Outre-mer*. Sur le programme 123, ils concernent essentiellement la dernière tranche de l'aide exceptionnelle au gouvernement de Nouvelle-Calédonie et les crédits restant à engager pour la gestion de la crise de l'eau à Mayotte. Un report des AE affectées non engagées sur la tranche fonctionnelle dédiée aux travaux de rénovation du lycée de Wallis-et-Futuna demeure à nouveau. Sur le programme 138, 24,2 M€ de CP n'ont pu être consommés en raison d'un montant insuffisant d'AE ouverts en loi de finance de fin de gestion pour financer les exonérations de cotisations sociales. Des reports importants de crédits sur fonds de concours et d'AENE au titre du SMA existent également.

**Tableau n° 16 : reports de crédits de 2023 sur 2024 (en M€)**

	Programme 123		Programme 138		Mission Outremer	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Report de crédits généraux	51,06	75,75	10,83	44,42	61,89	120,17
Report au titre des fonds de concours	3,66	7,39	10,78	37,06	14,44	44,45
AENE	15,91		23,83		39,74	
<b>Total</b>	<b>70,63</b>	<b>83,14</b>	<b>45,45</b>	<b>81,48</b>	<b>116,07</b>	<b>164,62</b>

Source : Cour des comptes d'après DGOM. AENE = autorisations d'engagement affectées non engagées

Par ailleurs, quatre tranches fonctionnelles de plus de deux ans ont fait l'objet de retraits d'affectation en 2023 sur le programme 138 pour un montant de 348 016 €.

Le volume des dépenses exigibles reportées sur l'exercice 2024 ou d'autres exercices ultérieurs s'élève à 36,4 M€, en légère diminution par rapport à l'année précédente<sup>22</sup>. Ces charges à payer sont concentrées sur le programme 123, en particulier sur l'action 2 – *Aménagement du territoire* (7 M€) et l'action 6 – *Collectivités territoriales* (18,4 M€).

**Tableau n° 17 : évolution des charges à payer par programme (en M€)**

Charges à payer au...	31/12/2020	31/12/2021	31/12/2022	31/12/2023
P123	13,3	20,4	38,7	33,1
P138	2,4	1,9	2,1	3,3
<b>Total</b>	<b>15,7</b>	<b>22,3</b>	<b>40,8</b>	<b>36,4</b>

Source : Cour des comptes d'après données DGOM

Enfin, plusieurs demandes de paiement (DP) ont été sollicitées en 2023 après la date limite fixée et ont bénéficié de dérogations à la date de fin de gestion. Ces dépenses concernent principalement le programme 138 (compensation des exonérations de cotisations sociales et gestion de la crise de l'eau à Mayotte, qui a bénéficié d'une attribution tardive de 50 M€ en loi de fin de gestion).

## B - Des niveaux de restes à payer préoccupants

Le volume total des restes à payer sur la mission *Outre-mer* s'élève fin 2023 à 2,2 Md€, en hausse de 5,3 % (+111 M€) par rapport à l'année précédente.

Ils sont quasi-intégralement assurés par le programme 123 – *Conditions de vie outre-mer*, qui finance de nombreux programmes pluriannuels d'investissement. Le stock historique de restes à payer a été résorbé à hauteur de 445,7 M€ en cours de gestion 2023, dont 92 M€ de retraits d'engagements sur certaines opérations. En revanche, l'année 2023 a généré 580,5 M€

<sup>22</sup> Exceptionnellement, les impayés au 31/12/2022 s'affichaient à 0,4 M€ de CP, les crédits du plan de relance ayant été mobilisés de façon dérogatoire à hauteur de 40,7 M€ pour les réduire. Néanmoins, ces crédits ont dû être restitués en 2023, conduisant à un niveau de dépenses exigibles comparable aux exercices précédents.

de « nouveaux » restes à payer, soit 80 M€ de plus qu'en 2022. Au total, le volume des restes à payer est en progression de 134,4 M€ sur ce programme en 2023.

**Tableau n° 18 : évolution des restes à payer (RAP) entre 2022 et 2023 par programme (en M€)**

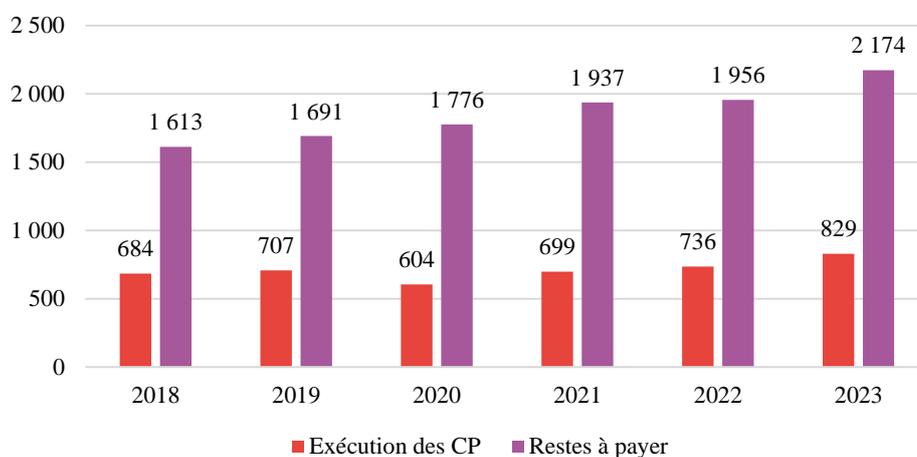
<i>Programme</i>	<b>RAP au 31/12/2022</b>	<b>Evolution du RAP historique en 2023</b>	<b>RAP historique à l'issue de la gestion 2023</b>	<b>Nouveaux RAP en 2023</b>	<b>RAP au 31/12/2023</b>	<b>Evolution 2023/2022</b>
123	2 039,70	-445,67	1 594,03	580,04	2 174,07	134,37
138	49,69	-19,24	30,45	-3,89	26,56	-23,13
<b>Total</b>	<b>2 089,39</b>	<b>-464,91</b>	<b>1 624,48</b>	<b>576,15</b>	<b>2 200,63</b>	<b>111,24</b>

Source : Cour des comptes d'après données DGOM

La DGOM explique cette évolution par le choix de prioriser la consommation de CP sur les engagements juridiques antérieurs (429 M€ en 2023), par le fait que les crédits ouverts en loi de fin de gestion n'ont pas pu être tous soldés avant la fin d'année, et surtout par un déséquilibre structurel entre les AE et les CP du programme 123 ouverts en LFI (à hauteur de 150 à 200 M€ chaque année, cumulant 815 M€ de différentiel depuis 2019).

Ce niveau de restes à payer traduit des difficultés de calibrage des projets et une insuffisante suppression périodique des engagements juridiques n'ayant pas vocation à aboutir à un paiement (soit que les opérations aient été achevées à moindre coût, soit qu'elles n'aient pas été mises en œuvre). Par ailleurs, le caractère pluriannuel des opérations d'investissement ne saurait pleinement justifier la situation, puisque c'est l'objectif même de la comptabilité en AE et CP que d'en maîtriser la gestion : « *L'autorisation d'engagement permet de contrôler la dépense au moment de son commencement et d'en maîtriser les impacts potentiellement pluriannuels* ». Le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique a prévu ces modalités afin de permettre au Parlement d'encadrer de façon efficace l'ensemble des engagements contractés par les gestionnaires au nom de l'État. Le recueil des règles de comptabilité budgétaire de l'État indique que « *la bonne application des règles de consommation des AE et CP est un enjeu majeur de l'exécution d'un budget et de son pilotage ; elle se fonde sur le respect des critères de qualité de la comptabilité budgétaire que sont la réalité, la justification, la présentation et la bonne information, la sincérité, l'exactitude, l'exhaustivité, la non-compensation, l'imputation et le rattachement à la bonne période comptable et au bon exercice* ». L'article 15-1 de la LOLF dispose que « *les crédits ouverts (...) au titre d'une année ne créent aucun droit au titre des années suivantes.* » Pour autant, les AE consommées peuvent produire leurs effets au-delà de l'année de leur engagement. Il en résulte la nécessité de programmer les dépenses de sorte que les consommations d'AE restent compatibles avec les disponibilités de CP sur l'ensemble des exercices concernés. À cet égard, la DGOM signale que depuis deux ans, les besoins en CP sont systématiquement calculés à partir des clefs d'écoulement des années précédentes lors des travaux de préparation du PLF. L'emploi de cette méthode devrait en théorie améliorer le pilotage de la mission et éviter l'accumulation des restes à payer.

### Graphique n° 12 : évolution de l'exécution des CP et des restes à payer (en M€) sur le programme 123



Source : Cour des Comptes d'après Chorus et DGOM.

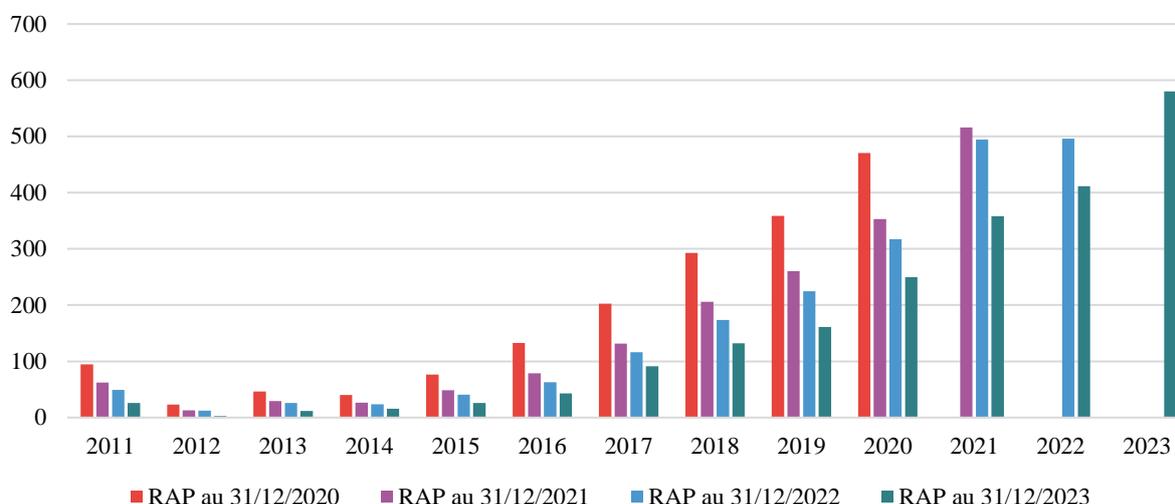
### Tableau n° 19 : évolution des retraits d'engagements d'années antérieures (en M€)

	P. 123	P. 138	Mission Outre-mer
2023	-92,0	-2,9	-94,9
2022	-59,4	-1,59	-60,99
2021	-111,6	-22,4	-134
2020	-85,3	-3,9	-89,2
2019	-84,8	-11,6	-96,4
2018	-59,8	-6,9	-66,7
2017	-49,5	-3,1	-52,6
2016	-55	-6,8	-61,8

Source : Cour des comptes d'après DGOM

La DGOM a lancé, depuis 2019, un processus de nettoyage des engagements juridiques devenus inactifs (opérations abandonnées ou sous-réalisées à solder). L'exercice 2023 traduit un effort renouvelé, avec des apurements atteignant 95 M€, soit une augmentation de 60 % par rapport à 2022. Un groupe de travail associant la direction du budget, le responsable de programme et le CBCM a permis de programmer plusieurs opérations de nettoyage, dont le pilotage, qui prévoit déjà la communication d'états mensuels par BOP, a été resserré cette année avec un contrôle trimestriel du stock historique d'engagements non soldés. Deux campagnes de finalisation automatique des engagements les plus anciens (2011-2014) n'ayant fait l'objet d'aucun mouvement depuis 2019 ont eu lieu, permettant de réduire de moitié les restes à payer sur ce périmètre, pour un total de 40,7 M€ d'annulations et 9,7 M€ de recyclages accordés.

**Graphique n° 13 : répartition des restes à payer du programme 123 par année d'origine de l'engagement juridique (en M€)**



Source : Cour des comptes d'après DGOM

Les résultats demeurent cependant contrastés selon les territoires ; les apurements effectués en 2023 restent marginaux par rapport au stock constitué, puisqu'ils représentent 4,5 % des restes à payer à fin 2022.

**Tableau n° 20 : apurement des restes à payer par territoire sur le programme 123**

	Retraits d'engagements d'années antérieures en 2023	
	En €	En % du volume de restes à payer au 31/12/2022
Nouvelle Calédonie	68 255 €	0,1%
Polynésie Française	7 425 796 €	3,8%
Wallis et Futuna	91 679 €	1,5%
Mayotte	17 664 833 €	5,3%
St Pierre et Miquelon	459 855 €	5,8%
La Réunion	22 372 319 €	8,1%
Guyane	10 966 861 €	2,7%
Martinique	8 863 348 €	4,9%
Guadeloupe	23 816 694 €	9,7%
BOP Central	264 641 €	0,1%
<b>Total</b>	<b>91 994 280 €</b>	<b>4,5%</b>

Source : Cour des comptes d'après DGOM et Chorus

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

La présentation du budget vert a pour objectif d'évaluer les efforts budgétaires de l'État pour atteindre les objectifs nationaux et internationaux de la France, en particulier l'accord de

Paris sur le climat, dans le cadre duquel la France s'est engagée à réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 40 % en 2030 (par rapport à 1990) pour viser la neutralité carbone en 2050.

Ce budget vert permet de rendre compte de l'impact des dépenses de l'État sur six axes environnementaux : atténuation climat, adaptation climat, eau, déchets, pollutions, biodiversité. Les dépenses budgétaires, les taxes affectées plafonnées et les dépenses fiscales sont appréciées en fonction de leur incidence sur chacun de ces axes, et classées en trois catégories : favorable, défavorable, neutre. Par ailleurs, certaines dépenses sont « non cotées », lorsque l'état actuel des connaissances scientifiques ou le manque de données disponibles ne permet pas d'évaluer de manière fiable et/ou consensuelle l'impact environnemental. Depuis le PLF 2024, ce budget vert est désormais intégré au processus classique de budgétisation associant ministères et direction du budget.

Au total, pour les deux programmes de la mission *Outre-mer*, les dépenses budgétaires sont évaluées comme neutres à hauteur de 95 % et défavorables à hauteur de 4 %. Les dépenses fiscales quant à elles sont estimées sans impact à 62 % et défavorables pour 38 %.

S'agissant des dépenses budgétaires, les impacts défavorables sont dus aux actions du programme 123 en matière de continuité territoriale (soutien aux déplacements entre l'hexagone et les territoires ultra-marins), ainsi qu'aux conséquences négatives de la construction de logements sociaux en termes d'artificialisation des sols<sup>23</sup>.

**Tableau n° 21 : impact environnemental des crédits budgétaires de la mission outre-mer (en Md€)**

Année	Favorables	Défavorables	Sans impact	Non cotés
PLF 2023	0,00	0,08	2,12	0,22
PLF 2024	0,01	0,09	2,01	0,48

Source : Cour des comptes d'après jaune « Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État » annexé aux PLF 2023 et 2024

L'incidence négative des dépenses fiscales provient essentiellement de l'exclusion des cinq départements et régions d'outre-mer de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

<sup>23</sup> La cotation de cette action a été affinée à l'occasion du PLF 2024 : désormais, il est fait la distinction entre les crédits qui financent la construction de logements, et les crédits qui financent la rénovation d'habitat existant. La cotation défavorable n'est appliquée qu'à la partie liée à la construction de nouveaux logements, tandis qu'une cotation positive (85 % neutre, 15 % favorable) est appliquée aux dépenses de rénovation.

**Tableau n° 22 : impact environnemental des dépenses fiscales de la mission outre-mer  
(en Md€)**

<i>Année</i>	<b>Favorables</b>	<b>Défavorables</b>	<b>Sans impact</b>
<i>PLF 2023</i>	0,01	1,76	5,32
<i>PLF 2024</i>	0,01	2,14	3,47

*Source : Cour des comptes d'après jaune « Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'Etat » annexé aux PLF 2023 et 2024*

Le caractère peu explicite et l'exogénéité des informations sous-jacentes ne placent pas la Cour en capacité de juger de l'estimation ainsi calculée de l'impact environnement de la mission *Outre-mer*. Si l'exercice doit être salué, l'approfondissement de la méthodologie doit être poursuivi, notamment afin de tenir compte des spécificités de territoires ultra-marins particulièrement vulnérables face à certains risques climatiques, mais nécessitant par ailleurs des investissements importants afin de rattraper les niveaux de la métropole en matière de conditions de vie, de logement et d'accès aux matières premières<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> Cour des Comptes, *Note d'exécution budgétaire 2021*, avril 2022.

---

**RECOMMANDATIONS**

---

*La Cour formule les recommandations suivantes :*

1. *fiabiliser les prévisions de consommation des titres 3 et 5 de la mission afin de renforcer la qualité de la budgétisation et poursuivre les efforts de sincérisation budgétaire sur les actions du programme 138, en portant une attention particulière à l'action 4 du programme. (recommandation reformulée) (DGOM, DB) ;*
  2. *poursuivre la finalisation des engagements juridiques sans mouvement depuis cinq ans, fiabiliser le montant et le rythme de réalisation des AE ouvertes ces cinq dernières années et ajuster la programmation des crédits de paiements correspondants. (recommandation reformulée) (DGOM, CBCM, DB).*
-



## Chapitre II

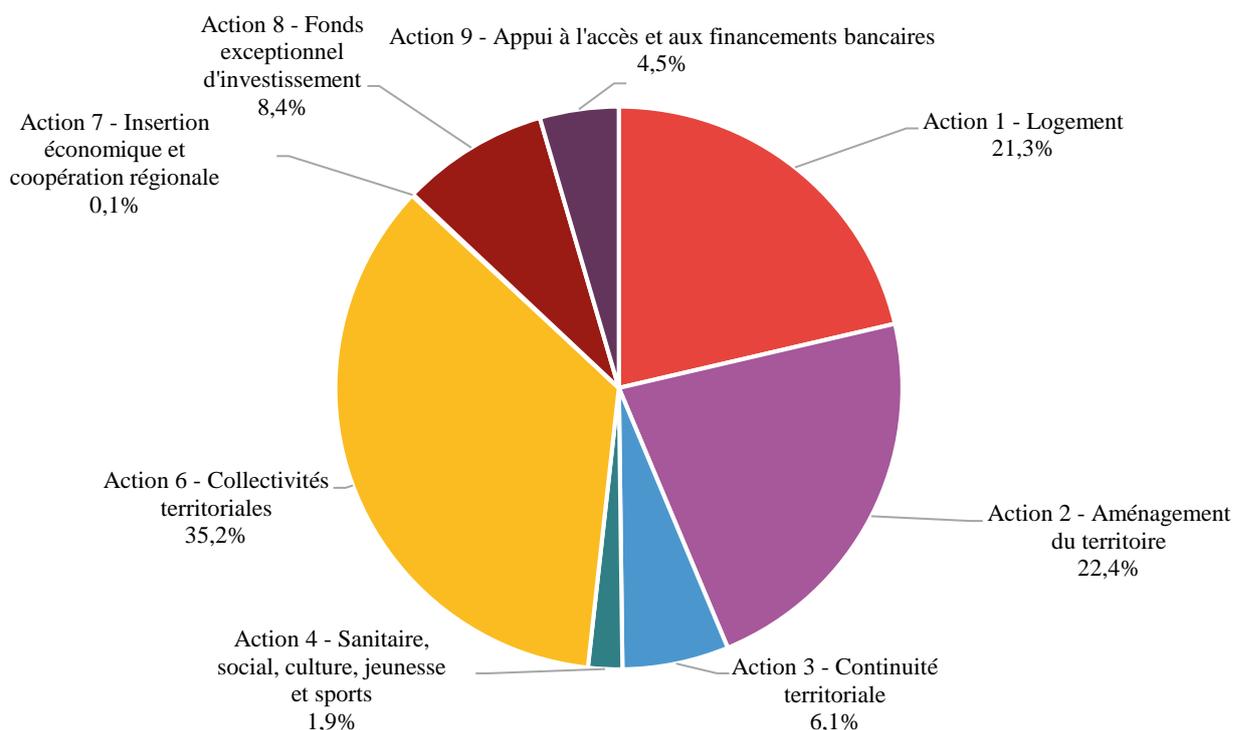
### Les politiques publiques

#### I - Une gestion du programme n° 123 en amélioration

Le programme 123 – *Conditions de vie outre-mer* participe au financement d'actions spécifiques en faveur de l'aménagement et du développement des territoires ultra-marins. Divisé en huit actions, il s'établit en 2023 à 964,0 M€ d'AE et 829,4 M€ de CP, prioritairement destinés au logement social et à l'accompagnement des collectivités. Les AE ouvertes et les CP consommés sont en hausse par rapport à l'année précédente, de respectivement 12 % et 22 %.

Au 31 décembre 2023, les restes à payer s'élevaient à 2,2 Md€, un niveau jamais atteint représentant près du triple des crédits de paiement. Le pilotage des engagements constitue donc un enjeu majeur de soutenabilité et de fiabilité budgétaires pour ce programme (*cf. supra*).

La consommation des crédits sur le programme 123 s'est élevée à 101 % des AE et 106 % des CP prévus en LFI, mais 87 % des AE et 91 % des CP disponibles. Pour rappel, le programme a bénéficié de mouvements en cours de gestion (reports, transferts, virements) à hauteur de 39,6 M€ d'AE et 26,5 M€ de CP, ainsi que de 115,3 M€ d'AE et 102 M€ de crédits ouverts en loi de finances de fin de gestion en réponse à la crise de l'eau à Mayotte. Cet événement avait par ailleurs nécessité de mobiliser dès l'été 11,1 M€ sur le fonds exceptionnel d'investissement (action 7) et 10,5 M€ sur les contrats de convergence et de transformation (action 2).

**Graphique n° 14 : répartition des CP consommés par action sur le programme 123**

Source : Cour des comptes d'après Chorus

**Tableau n° 23 : exécution par action du programme 123 (en M€)**

En M€	AE			CP		
	LFI	Exécution	Ecart	LFI	Exécution	Ecart
Action 1	242,87	197,98	-44,89	183,76	176,95	-6,81
Action 2	212,08	210,49	-1,59	158,59	185,71	27,13
Action 3	51,99	50,32	-1,67	51,88	50,36	-1,53
Action 4	12,15	16,78	4,63	12,15	16,14	3,99
Action 6	270,50	341,45	70,95	274,69	292,32	17,64
Action 7	0,97	0,74	-0,23	0,97	0,71	-0,26
Action 8	110,00	89,11	-20,89	66,06	69,86	3,80
Action 9	53,35	56,84	3,50	36,33	37,33	1,00
<b>Total</b>	<b>953,91</b>	<b>963,70</b>	<b>9,79</b>	<b>784,42</b>	<b>829,38</b>	<b>44,96</b>

Source : Cour des comptes d'après Chorus et documents budgétaires. Y compris fonds de concours

## A - Action 1 – Logement

L'action 1 – *Logement*, essentiellement constituée de dépenses d'intervention, finance plusieurs activités en faveur de l'habitat des populations ultra-marines : la construction et la réhabilitation de logements sociaux ; le soutien à l'accession à la propriété et l'amélioration de l'habitat existant ; l'accompagnement des politiques d'aménagement et d'acquisitions foncières ; la résorption de l'habitat insalubre ; et enfin l'adaptation du parc social antillais au risque sismique. Les moyens budgétaires du ministère sont complétés par des mesures d'incitation fiscale à l'investissement et par le crédit d'impôt, prolongé jusqu'au 31 décembre

2025, afin de soutenir les bailleurs sociaux dans l'équilibre financier de leurs opérations de logements locatifs sociaux.

Les dépenses en faveur du logement outre-mer sont en hausse de 8 % en AE (à 198,0 M€) et 21 % en CP (à 177,0 M€) par rapport à l'an passé. Leur exécution progresse également, puisque la sous-consommation en CP apparaît moindre que les années précédentes (à -6,8 M€ par rapport à la LFI). La sous-consommation constatée en AE (- 44,9 M€) s'explique quant à elle par le retrait d'un nombre important d'engagements juridiques d'années antérieures (à hauteur de 59 M€), minorant un niveau important d'AE nouvellement créées (257 M€). Cette dynamique souligne les besoins importants des territoires en matière de logement.

Malgré les efforts de finalisation d'anciens engagements, l'action 1 – *Logement* continue de porter à elle seule, en fin d'exercice, 37 % des restes à payer du programme. L'accumulation des restes à payer sur ce dispositif (+21 M€ en 2023) et le niveau des retraits d'engagements (64 % des REJB réalisés en 2023) montrent qu'une quantité importante de projets est encore lancée de façon trop précipitée.

Si la totalité de la ligne budgétaire unique est prévue en dépenses d'intervention, des crédits ont toutefois été consommés en fonctionnement (3,4 M€ en AE et 3,6 M€ en CP).

## **B - Action 2 – Aménagement du territoire**

L'action 2 – *Aménagement du territoire* a pour objet le développement économique et social des territoires ultra-marins. Elle s'appuie pour cela principalement sur une contractualisation entre l'État et les collectivités, qui prend la forme des contrats de convergence et de transformation (CCT) et du contrat de développement de la Nouvelle-Calédonie. Parmi les autres dispositifs financés figurent entre autres le fonds mahorais de développement économique, social et culturel ; le plan séisme Antilles ; ainsi que des actions en faveur de la relance du tourisme, du développement économique et de l'environnement.

En 2023, les dépenses de cette action se sont élevées à 210,5 M€ d'AE et 185,7 M€ de CP, en hausse de 22 % par rapport à l'année précédente. La consommation est dynamique : +27 M€ d'écart à la LFI en CP et +19 M€ d'écart en AE hors retrait d'engagements juridiques antérieurs<sup>25</sup>, reflétant une accélération des opérations inscrites sur les CCT à l'arrivée de l'échéance fixée au 31 décembre 2023.

Les transferts aux collectivités territoriales constituent logiquement l'essentiel de la dépense (166,7 M€ d'AE et 118,2 M€ de CP). Une partie a néanmoins été imputée sur du titre 3 (6,5 M€ en AE et 4,6 M€ en CP). Les dépenses d'investissement, à hauteur de 3,1 M€ en AE et 4,2 M€ en CP, recouvrent, à titre principal, la continuation des opérations menées depuis 2020 et couvertes par des tranches fonctionnelles, notamment la route reliant les communes de Maripassoula à Papaïchton ainsi que la route de Petit-Saut en Guyane (2,6 M€ en AE et 2,9 M€ en CP).

---

<sup>25</sup> En effet, de même que pour la brique « logement » *supra*, les sous-exécutions constatées en AE sur l'action 2 s'expliquent par les « minorations techniques » dues aux retraits d'engagements juridiques d'années antérieures, à hauteur de 20,5 M€ en 2023.

### **Les nouveaux contrats de convergence et de transformation (CCT)**

Le Comité interministériel des outre-mer organisé le 18 juillet 2023 a décidé la mobilisation de plus de 2,2 Md€ pour les futurs contrats de convergence et de transformation (CCT) et contrats de développement 2024-2027 des territoires ultra-marins. Le programme 123 devra porter 822,2 M€ sur la période, dont 175,3 M€ inscrits en autorisations d'engagement dans le PLF 2024.

Afin de préparer la nouvelle génération des CCT, des mandats de négociations ont été adressés aux préfets chargés de négocier avec les collectivités le contenu de ces contrats, en vue de leur signature avant la fin de l'année 2023. Au 15 février 2024, aucun contrat n'était à la connaissance de la Cour signé.

## **C - Action 3 – Continuité territoriale**

L'action 3 – *Continuité territoriale* vise à mettre en œuvre une politique de continuité territoriale au profit des territoires ultra-marins par des aides au transport pour les résidents ainsi que des subventions à destination des collectivités fortement soumises aux contraintes géographiques d'éloignement, afin de soutenir le fonctionnement de leur desserte maritime.

La dépense en faveur de la continuité territoriale a significativement augmenté par rapport à l'exercice 2022, s'établissant à 50,3 M€ d'AE et de CP (soit respectivement + 85 % et + 72 %), sous l'effet de la fin des restrictions de voyage et de la hausse des prix des billets d'avions. On constate une légère sous-exécution par rapport à la LFI (-1,7 M€ d'AE et -1,5 M€ de CP).

Les transferts aux ménages concentrent les deux tiers de la dépense. Les consommations de titre 3 correspondent à des achats de billets d'avion, qui certes se limitent à 222 788 € en AE et 217 214 € en CP, mais n'étaient pas inscrites en LFI.

## **D - Action 4 – Sanitaire, social, culture, jeunesse et sport**

L'action 4 – *Sanitaire, social, culture, jeunesse et sport* vise à améliorer la cohésion sociale et favoriser l'égalité des chances outre-mer. Aux grands enjeux de santé publique et de protection sociale qu'elle recouvre (lutte contre l'obésité et les maladies associées, maladies vectorielles spécifiques liées au climat tropical ou à l'environnement, lutte contre les exclusions et les discriminations), s'ajoutent des interventions en matière culturelle, sportive, et en faveur de la jeunesse.

La dépense sur cette action est en progression par rapport à 2022, à 16,8 M€ d'AE et 16,1 M€ de CP, représentant respectivement une hausse de 33 % et 22 %. Comme les années précédentes, il est à souligner une sur-exécution de 4,6 M€ d'AE et 4,0 M€ de CP par rapport à la LFI.

Les transferts aux collectivités concentrent la quasi-totalité des financements.

## **E - Action 6 – Collectivités territoriales**

L'action 6 – *Collectivités territoriales* a pour objectif de soutenir les capacités financières des collectivités ultra-marines, notamment en vue de garantir l'égal accès aux services publics locaux. Elle permet également de financer des aides d'urgences en cas de catastrophes naturelles. Ses crédits peuvent être regroupés en trois catégories, dont la première concentre l'essentiel des dépenses :

- les dotations et financements aux collectivités locales adaptés à leurs spécificités (aide à la reconversion de l'économie polynésienne, dotation spéciale d'équipement scolaire en Guyane, à Mayotte, à Wallis-et-Futuna et en Nouvelle-Calédonie, dotations spécifiques de Wallis-et-Futuna et des Terres australes et antarctiques françaises, contribution au fonds intercommunal de péréquation en Polynésie française, dotation de premier numérotage à Mayotte, etc.) ;
- les secours d'urgence et de solidarité nationale liés aux calamités ;
- les actions de défense et de sécurité civile (investissement en matière de prévision des risques majeurs et de gestion de crise, contribution de ministère des outre-mer à la présence d'hélicoptères de la Marine nationale stationnés en Polynésie française, lutte contre l'orpillage illégal en Guyane).

Les dépenses de soutien aux collectivités territoriales au titre de l'action 6 sont le poste le plus important du programme 123, à 341,5 M€ d'AE et 292,3 M€ de CP en 2023. Elles consistent très largement en des transferts aux collectivités (pour 83 % des AE et 85 % des CP) et aux entreprises (10 % des AE et 11 % des CP), complétés par des dépenses de fonctionnement (6 % des AE et 4 % des CP).

63,3 M€ de crédits ont été attribués en loi de fin de gestion pour les opérations d'acheminement d'eau à Mayotte, complétés par 50 M€ de subvention exceptionnelle pour l'assainissement de la situation financière du département. Une aide de 37 M€ a également été accordée à la Nouvelle-Calédonie pour éviter la rupture de trésorerie du régime local de protection sociale<sup>26</sup>. Au total, l'action 6 est largement sur-exécutée par rapport à la LFI, affichant des écarts de 71 M€ d'AE et 18 M€ de CP.

Cette action pèse à hauteur de 19 % et 417,5 M€ dans les restes à payer du programme au 31 décembre 2023, avec seulement 5,7 M€ de finalisations d'engagements juridiques au cours de l'exercice.

Le dispositif des contrats de redressement outremer (COROM), introduit par amendement à la LFI pour 2021, est également porté par l'action 6 – *Collectivités territoriales*. Il s'adresse aux communes ultra-marines souhaitant assainir leur situation financière : la signature du contrat débloque un soutien financier et technique de l'Etat, conditionné à un engagement de la part des communes de fiabiliser leurs comptes, maîtriser leurs dépenses de fonctionnement et respecter les délais de paiement.

La première vague de contrats, lancée en 2021 et achevée en 2023, a concerné neuf communes et a financé 29,86 M€ d'AE et 28,77 M€ de CP au total sur la période, sur une enveloppe initiale de 30 M€ en AE et CP. 12 communes ont été sélectionnées pour la deuxième vague, dont 7 ont signé leur contrat dès 2023. 6,99 M€ ont été engagés, dont 3,1 M€ ont d'ores et déjà fait l'objet d'un paiement en 2023.

---

<sup>26</sup> Financée par un transfert partiel (18,1 M€ en AE et 15 M€ en CP) en provenance du programme 138 et par un dégel des crédits mis en réserve sur le programme 123.

## **F - Action 7 – Insertion et coopération régionale**

L'action 7 – *Insertion et coopération régionale* vise à favoriser l'intégration et l'insertion économique des départements et collectivités d'outre-mer dans leur environnement régional, à travers notamment cinq fonds de coopération régionale<sup>27</sup> (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte et La Réunion). Les crédits abondant ces fonds ont vocation à être complétés par d'autres contributions (subventions des départements ou régions, fonds européens...).

Les dépenses de cette action s'établissent à 0,7 M€ d'AE et CP en 2023. Bien qu'elles aient presque doublé par rapport à 2022, elles affichent malgré tout une sous-exécution importante de -23 % des AE et -26 % des CP votés en LFI.

Un peu plus d'un tiers des crédits servent au fonctionnement, le reste représentant des dépenses de transferts.

## **G - Action 8 – Fonds exceptionnel d'investissement**

L'action 8 porte le fonds exceptionnel d'investissement (FEI), créé en 2009 afin d'apporter une aide financière de l'État aux personnes publiques qui réalisent, dans les départements et collectivités d'outre-mer, des investissements déterminants pour le développement économique, social, environnemental et énergétique local.

Les dépenses du FEI représentent 89,1 M€ d'AE et 69,9 M€ de CP en 2023, avec une progression importante des CP par rapport à 2022 (+ 44 %). Cette consommation accrue s'explique par une plus grande maturité des projets financés et un meilleur suivi des opérations antérieures. L'exécution des AE reste en revanche en-deçà de la dotation initiale en LFI, avec un écart de - 21 M€, majoré de 7 M€ d'engagement juridiques finalisés. Une partie des AE non consommées a permis de financer différents mouvements budgétaires intervenus en cours d'exercice (gestion de la crise de l'eau à Mayotte et financement de décrets de transfert sortants<sup>28</sup>).

L'action 8 affiche 228 M€ de restes à payer au 31 décembre 2023, soit un solde net de + 19 M€ par rapport à la fin de l'exercice précédent.

## **H - Action 9 – Appui à l'accès au financement bancaire**

L'action 9 – *Appui à l'accès au financement bancaire* a pour objectif de favoriser les investissements des acteurs publics en réduisant les coûts des ressources empruntées, et d'assurer une meilleure couverture des risques. Une dotation annuelle est mise à disposition de l'Agence française de développement afin de financer des bonifications de prêts pour les collectivités territoriales et les personnes publiques.

---

<sup>27</sup> Créé par la loi d'orientation pour l'outre-mer (LOOM) du 13 décembre 2000, le FCR contribue à l'insertion des collectivités ultra-marines dans leur environnement en soutenant des projets de coopération régionale. Alimenté par des crédits d'État, le dispositif FCR peut recevoir des dotations du département, de la région, de toute autre collectivité publique ou de tout organisme public. Le FCR est géré par la mission diplomatique de la Préfecture. Il fonctionne par appel à projets examinés et sélectionnés en lien avec les services de coopération et d'action culturelle des ambassades dans les pays de la zone concernée.

<sup>28</sup> 7 M€ fléchés sur le volet sport des CCT, à parité avec l'agence nationale des sports, 247 000 € d'abondement du programme d'intervention territorial de l'État (PITE) chlordécone en Martinique et Guadeloupe et 761 000 € d'abondement du PITE Sargasses en Guadeloupe.

56,8 M€ d'AE ont été engagés en 2023 (- 18 % par rapport à l'année dernière), et 37 M€ de CP ont été consommés (+ 46 %). Ces valeurs sont au-delà des prévisions de la LFI (+ 3,5 M€ pour les AE et + 1 M€ pour les CP) : l'écart s'explique en grande partie par la mise en place d'une assistance technique pour le syndicat mixte de gestion de l'eau et de l'assainissement de Guadeloupe.

#### **Principales mesures issues du Comité interministériel des outre-mer intéressant la mission**

Le Comité interministériel des outre-mer (CIOM) qui s'est réuni le 18 juillet 2023 sous la présidence de la Première ministre s'est conclu par l'annonce de plus de 70 mesures visant à améliorer la qualité de vie en outre-mer. Certaines d'entre elles intéressent tout particulièrement la mission *Outre-mer* :

- La mesure 27 « Réformer la politique de mobilité », prévoit notamment une réévaluation et une simplification de l'aide à la continuité territoriale, particulièrement en faveur des étudiants.

- La mesure 47 « Faciliter l'installation en outre-mer des porteurs de projets professionnels », prise dans le cadre de la nouvelle stratégie de Ladom, devrait permettre d'accompagner les porteurs d'un projet professionnel sélectionnés par un appel à candidatures à s'installer en Outre-mer. 2 M€ sont alloués à cette mesure, répartis entre le programme 123 (prise en charge des titres de transport) et le programme 138 (financement d'une aide à l'installation).

- La mesure 48 « Développer le programme Cadres d'avenir » envisage de déployer ce dispositif de formation de cadres moyens et supérieurs à d'autres territoires ultra-marins.

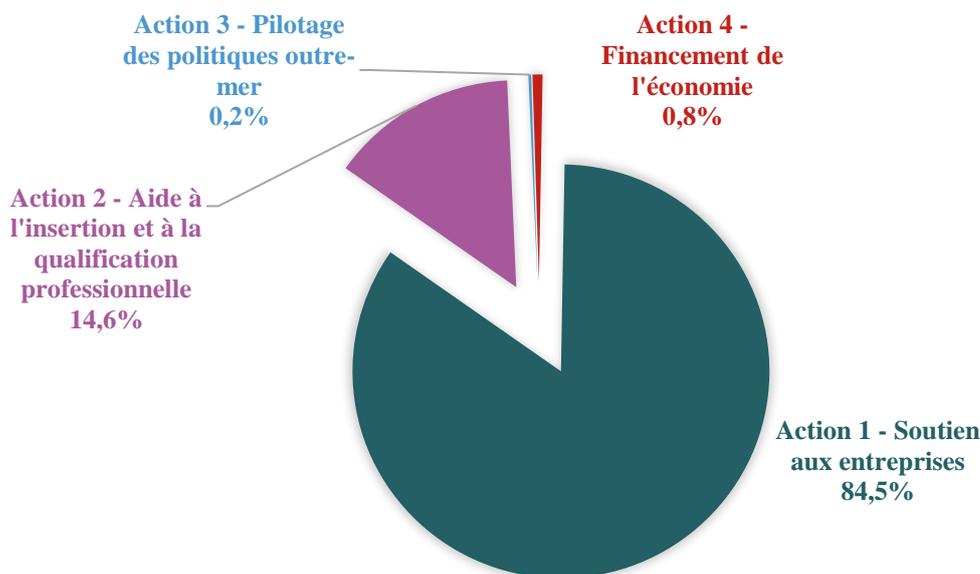
Par ailleurs, la mesure 3 « Évaluer les dispositifs de défiscalisation pour renforcer leur efficacité en matière de création d'emploi et de transition écologique » devrait faire l'objet de travaux intégrés au PLF 2025.

Ces différentes mesures n'auront d'impact budgétaire sur la mission *Outre-mer* qu'à partir de 2024.

## **II - Un programme n° 138 sur-exécuté ou sous-budgété ?**

Le programme 138 *Emploi outre-mer* a été doté en LFI 2023 de 1 765,2 M€ en AE et de 1 758,5 M€ en CP. Ce budget reste, comme chaque année, tributaire des variations de prévisions de l'Urssaf caisse nationale (ex-Acoss) établies pour la compensation des exonérations de cotisations sociales patronales et de leurs évolutions au cours de l'exercice.

Le programme 138 se compose de quatre actions d'un poids très inégal. L'action 1 *Soutien aux entreprises* totalise en effet plus de 84 % des crédits consommés en 2023 (et 80,3 % des crédits ouverts en LFI) au titre du programme et près de 69,2 % de la mission *Outre-mer* – en augmentation relative de près de 6 points par rapport à 2022.

**Graphique n° 15 : répartition des CP consommés par action sur le programme 138**

Source : Cour des comptes d'après Chorus

### A - Action 1 – Soutien aux entreprises

La Cour constate pour la deuxième année consécutive une importante sur-exécution de plus de 403 M€ (en AE et CP) de cette action, composée uniquement de transferts aux entreprises. Les difficultés de prévisions demeurent pour assurer une budgétisation fine. Toutefois, alors que les dépenses de 2022 se sont établies à 1 726,37 M€, la budgétisation initiale à hauteur de 1 413,18 M€ (soit 65 M€ de moins que le montant arrêté en LFI 2022) paraissait dès lors insuffisante.

**Tableau n° 24 : exécution de l'action 1 du programme 138 (en M€)**

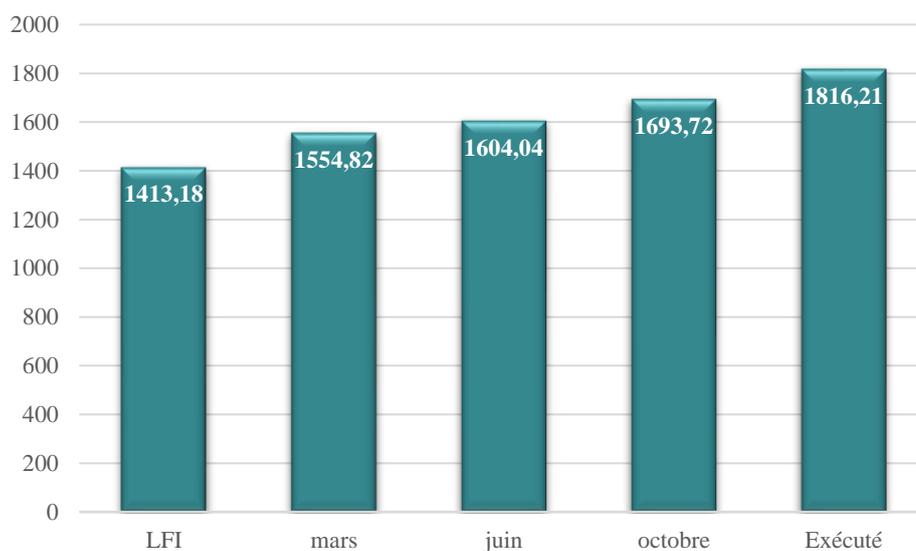
PI38 - Action 1	AE			CP		
	LFI	Exécution	Ecart	LFI	Exécution	Ecart
Dépenses d'intervention	1 413,18	1 816,21	403,03	1 413,18	1 816,21	403,03
<b>TOTAL</b>	<b>1 413,18</b>	<b>1 816,21</b>	<b>403,03</b>	<b>1 413,18</b>	<b>1 816,21</b>	<b>403,03</b>

Source : Cour des comptes d'après Chorus

Ainsi, dès le mois d'octobre 2022, soit avant le dépôt du PLF, les organismes concernés faisaient état d'une prévision nettement haussière pour 2023 et évaluaient la dépense pour l'année 2023 à 1 485,10 M€ - soit près de 139,73 M€ au-dessus de la ressource LFI minorée de la réserve de précaution. De surcroît, cette actualisation avait révélé également un besoin supplémentaire de 277 M€ en raison de la prise en compte des dettes et créances constatées au titre des années 2021 et 2022, intégrées à la régularisation financière annuelle de 2023. Ces dernières ont été évaluées à 182,58 M€ portant le besoin total estimé pour 2023 à 1 876 Md€ (soit 60 M€ de moins que l'exécution finale).

Bien qu'il soit convenu, s'agissant d'une dépense de guichet, que le montant d'un éventuel dépassement serait compensé sans prélèvement sur les ressources de la mission, il serait de bonne politique de présenter au législateur un budget plus en phase avec les dernières estimations d'octobre de l'année N-1 plutôt que d'attendre les régularisations en fin de gestion qui, compte-tenu de l'aléa prévisionnel, sont systémiques mais pourraient être minorées.

### Graphique n° 16 : évolution des prévisions de l'Urssaf caisse nationale en cours de gestion (en M€)



Source : Cour des comptes d'après données DGOM

Les trois réunions annuelles entre les organismes concernés (Urssaf caisse nationale ; direction de la sécurité sociale, direction du budget et DGOM) se tiennent toujours en mars, juin et octobre. Elles devraient se tenir, à compter de l'année prochaine, avec des représentants de l'Agirc-Arrco. Au cours de ces entretiens, l'Urssaf transmet les actualisations de ces prévisions, basées sur des modèles économétriques (emploi et salaire moyen par tête) sur le champ global de la France. Les spécificités ultra-marines ne sont pas prises en compte et, selon l'Urssaf, le resserrement du périmètre des modèles utilisés contribuerait à diminuer la fiabilité des prévisions. Comme l'an dernier, l'Urssaf caisse nationale n'envisage pas de modifier sa méthode, notamment en l'absence d'ETP à y consacrer.

En tout état de cause, les dépenses de l'action 1 du programme 138 ne sont pas pilotables par le responsable du programme qui reste soumis aux prévisions fournies *in itinere* par l'Urssaf.

Par ailleurs, la dernière réunion de concertation d'octobre est, selon la DGOM, « essentielle car elle permet notamment d'élaborer un schéma de fin de gestion qui prend en compte les dernières dépenses et les projections actualisées ». Cette réunion pourrait également permettre d'affiner encore les prévisions budgétaires de l'année N+1 et, le cas échéant, de les ajuster pour présenter un projet de loi de finances plus près des dépenses attendues qui ne manqueront pas, faute de prévisions fiables, d'être corrigées en cours d'exercice, mais dans une probable moindre mesure. Dans sa réponse à la Cour, la DGOM indique souscrire totalement à

cette proposition mais rappelle que la prise en compte de la prévision d'automne de l'Urssaf interviendrait dès lors après l'examen du PLF au Parlement et ne pourrait être effective que par un amendement gouvernemental. La DGOM conclue sa réponse en précisant qu'« *il reviendra[it] donc à la direction du budget de prendre cette initiative* ».

## **B - Action 2 - Aide à l'insertion et à la qualifications professionnelle**

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

Elle regroupe l'intégralité du titre 2 de la mission *Outre-mer*. Cette dépense totalise 63,04 % de la consommation de l'action considérée en 2023 (58,8 % en 2022). Les dépenses de personnel accusent une sous-consommation notamment due à la baisse des montants individuels des indemnités de mobilité géographique et à la non mise en œuvre du volet indiciaire de la nouvelle politique de rémunération des militaires (NPRM) ainsi qu'à une sous-exécution du plafond d'emploi.

**Tableau n° 25 : exécution de l'action 2 du programme 138**

<b>PI38 - Action 2</b>	<b>AE</b>			<b>CP</b>		
	<b>LFI</b>	<b>Exéc.</b>	<b>Ecart</b>	<b>LFI</b>	<b>Exéc.</b>	<b>Ecart</b>
<i>Dépenses de personnel</i>	197,87	188,13	-9,74	197,87	188,13	-9,74
<i>Dépenses de fonctionnement</i>	49,49	82,41	32,92	48,42	81,27	32,85
<i>Dépenses d'investissement</i>	30,65	37,76	7,12	33,09	18,30	-14,79
<i>Dépenses de transferts</i>	35,87	29,00	-6,87	30,59	24,03	-6,55
- <i>aux ménages</i>	25,44	19,77	-5,67	20,22	14,77	-5,45
- <i>aux entreprises</i>	0,00	0,04	0,04	0,00	0,02	0,02
- <i>aux collectivités territoriales</i>	6,68	1,94	-4,74	6,63	1,97	-4,66
- <i>aux autres collectivités</i>	3,74	7,24	3,50	3,74	8,37	4,63
<b>Dépenses d'opérations financières</b>		<b>1,23</b>	<b>1,23</b>		<b>1,23</b>	<b>1,23</b>
<b>TOTAL</b>	<b>313,88</b>	<b>338,53</b>	<b>24,66</b>	<b>309,98</b>	<b>312,97</b>	<b>2,99</b>

Source : Cour des comptes d'après Chorus

Concernant le SMA, le budget alloué en LFI s'est établi en 2023 à 72,54 M€ en AE et 73,92 M€ en CP – en hausse respectivement de 7,22 M€ et 12,92 M€ par rapport à 2022. A ce budget initial s'ajoute des fonds de concours, largement sous-consommés et reportés sur l'exercice suivant. Ainsi, 44,75 M€ en AE et 61,65 M€ en CP sont venus abonder le budget du SMA mais ont été largement sous-consommés et conduisent donc, comme en 2022, à des reports importants (presque 37 M€ en CP). La budgétisation de ces fonds de concours, en nette augmentation en LFI 2023 à 35 M€ en AE et en CP s'avère plus réaliste que l'année précédente (20 M€ en AE et CP) et plus proche des montants exécutés, contribuant ainsi à une sincérisation de l'action.

**Tableau n° 26 : dotation et reports des fonds de concours au profit du SMA (M€)**

	2023				Reports			
	Dotation		Exécution		2022 sur 2023		2023 sur 2024	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<i>Concours participation des DOM COMS à diverses opérations au profit du SMA</i>	0,28	1,49	0,28	0,42	0,07	1,28	0,00	1,07
<i>Concours du FSE au profit du SMA</i>	44,75	61,65	34,10	25,74	7,23	25,35	10,65	36,98

Source : Cour des comptes d'après données DGOM

### C - Action 3 – Pilotage des politiques des outre-mer

Destinés depuis 2013 au financement des dépenses de fonctionnement de la DGOM et du cabinet du ministre de l'outre-mer<sup>29</sup>, les crédits de l'action 3 ont été votés en LFI pour un montant de 3,8 M€ en AE et 3,5 M€ en CP, soit des montants très proches des dépenses exécutées en 2022, contribuant à nouveau à une sincérisation bienvenue, appelée de ses vœux en 2022 par le CBCM lors des discussions sur le DPU.

**Tableau n° 27 : exécution de l'action 3 du programme 138 (en M€)**

<i>P138 - Action 3</i>	AE			CP		
	LFI	Exécution	Ecart	LFI	Exécution	Ecart
<i>En M€</i>						
<i>Dépenses de fonctionnement</i>	3,8	4,3	0,51	3,5	4,4	0,9
<b>TOTAL</b>	<b>3,8</b>	<b>4,3</b>	<b>0,51</b>	<b>3,5</b>	<b>4,4</b>	<b>0,9</b>

Source : Cour des comptes d'après Chorus

### D - Action 4 – Financement de l'économie

Cette action porte des mesures transférées de l'action 1 (aide au fret, soutien aux microentreprises) ainsi que les dispositifs issus des ressources dégagées par les réformes fiscales de 2019 (extinction de la TVA non perçue récupérable et réduction d'impôt sur le revenu dans les départements et collectivités uniques régis par l'article 73 de la Constitution).

Les dépenses prévues pour l'action 4 en PLF s'établissaient à 24,3 M€ en AE et 21,85M€ en CP (montants quasi-inchangés depuis 2020). L'action a fait l'objet de l'amendement AN n°II-11 adopté le 28 octobre 2022 qui a majoré cette prévision de 10 M€ en AE et en CP (minorant d'autant le programme 123) afin de financer la compensation de la hausse des coûts d'approvisionnement en gazole non routier (GNR) des entreprises des collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution.

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

Dotée finalement de 34,3 M€ en AE et 31,85 M€ en CP, l'action 4 connaît une très importante sous-consommation de ses crédits à hauteur de 48,85 % en AE et 48,11 % en CP.

**Tableau n° 28 : exécution de l'action 4 du programme 138 (en M€)**

<i>P138 - Action 4</i>	AE			CP		
	<i>En M€</i>	LFI	Exécution	Ecart	LFI	Exécution
<i>Dépenses de fonctionnement</i>	0	0,3	0,3	0	0,3	0,3
<i>Dépenses de transferts</i>	34,30	17,54	-16,76	31,85	16,53	-15,32
<b>TOTAL</b>	<b>34,30</b>	<b>17,57</b>	<b>-16,73</b>	<b>31,85</b>	<b>16,57</b>	<b>-15,329</b>

Source : Cour des comptes d'après Chorus

Cette sous-consommation s'explique, en partie par le report à 2024 de l'aide compensatoire votée par amendement fin 2022. Cependant, même sans cet abondement qui s'est avéré inutile sur l'exercice considéré, la sous-consommation se serait tout de même établie à 6,76 M€ en AE et à 5,32 M€ en CP – soit respectivement -27,81 % et -24,36 % par rapport au PLF. Dans sa réponse, la DGOM pointe trois facteurs qui expliquent cette sous-consommation :

- l'instruction complexe et longue des dispositifs d'aides au fret ;
- le versement en deux fois (6,4 M€ en 2023 et 3,1 M€ en 2024) de la dotation de 9,5 M€ pour financer le prêt de développement territorial dans les DROM qui devait, initialement, être intégralement versée en 2023 ;
- le fléchage du dégel de la réserve de précaution de cette action (1,7 M€ en AE et 1,6 M€ en CP) vers le financement du surcoût des dépenses d'exonérations de charges sociales.

Ces sous-consommations récurrentes – au-delà de l'amendement voté pour le budget 2023 pour une mesure repoussée à 2024 – doivent à l'avenir être corrigées par une budgétisation plus fine minimisant ces écarts en fin de gestion.

### III - La performance

La performance de la mission *Outre-mer* est évaluée sous l'angle de deux indicateurs correspondant à deux objectifs pour le programme 123 et de trois indicateurs correspondant à deux objectifs pour le programme 138.

**Tableau n° 29 : indicateurs de performance de la mission *Outre-mer* en 2023**

	Objectifs	Indicateurs	Sous-indicateur	Cible PAP 2022	Résultat 2022	Cible PAP 2023
<i>P138</i>	Encourager la création et la sauvegarde d'emplois durables dans le secteur marchand	Impact des exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale sur l'évolution des effectifs salariés dans les DOM	Ecart 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	2,7	1,9	2,7

	Objectifs	Indicateurs	Sous-indicateur	Cible PAP 2022	Résultat 2022	Cible PAP 2023
	Lutter contre l'exclusion du marché du travail des publics les plus éloignés de l'emploi par des actions de formation professionnelles adaptées	Taux d'insertion des volontaires du SMA en fin de contrat	Taux d'insertion des volontaires stagiaires du SMA en fin de contrat	81%	84,1%	82,5%
			Taux d'insertion des volontaires féminines du SMA	80%	83,5%	75%
		Taux d'insertion professionnelle des jeunes ayant bénéficié d'une mesure de formation professionnelle en mobilité 6 mois après la sortie de la mesure	Taux d'insertion professionnelle des jeunes ayant bénéficié d'une mesure de formation professionnelle en mobilité, 6 mois après la sortie de la mesure	60%	73%	62%
			Taux d'insertion professionnelle des bénéficiaires féminines d'une mesure de formation professionnelle en mobilité, 6 mois après la sortie de la mesure	62%	73%	65%
P123	Mieux répondre au besoin de logement social	Fluidité du parc de logements sociaux	Délai d'attente pour l'attribution d'un logement social	-	-	13mois
			Pression de la demande sur le logement social	4,8	5,5	4,7
	Accompagner les collectivités d'outre-mer dans leur action en faveur de l'aménagement et du développement durable	Taux de réalisation des projets d'investissement du programme 123	Taux d'avancement des projets financés par le FEI 3 ans après leur lancement	43%	55%	55%
			Taux d'avancement des projets CCT sur la durée du contrat	67%	66%	50%

Source : Cour des comptes d'après DGOM

Les arbitrages budgétaires ne s'appuient pas sur le niveau des indicateurs présentés dans le cadre des annexes au projet de loi de finances mais ceux-ci peuvent être exploités lors du choix d'un projet à financer. Ils peuvent également permettre de sensibiliser les décideurs locaux.

Au-delà des indicateurs de performance, la DGOM, par l'intermédiaire du bureau des finances et de la performance des outre-mer (BFPOM) élabore mensuellement un état de la consommation par BOP et par action et fixe des objectifs trimestriels relatifs à l'apurement des restes à payer. Par ailleurs, des suivis spécifiques sont élaborés au sein de la DGOM pour les activités financées par la LBU (crédits engagés, paiements, nombre de logements financés, mis en chantier, livrés), pour les contrats de convergence et de transformation ou pour le fonds exceptionnel d'investissement.

La direction du budget porte une appréciation mitigée sur la qualité de ces indicateurs considérant que la plupart ne permet pas d'obtenir une visibilité sur l'efficacité des dispositifs mis en œuvre. Ce constat est partagé par la Cour qui relève que certains indicateurs ne paraissent ni pertinents, ni précis, comme ceux relatifs à la fluidité du parc de logements sociaux.

## IV - Les crédits consacrés aux jeunes de 15 à 25 ans

La mission *Outre-mer* prend en charge un ensemble de dispositifs dont certains s'adressent spécifiquement aux jeunes :

- le service militaire adapté (SMA), en tant que dispositif militaire d'insertion professionnelle, s'adresse aux jeunes ultra-marins de 18 à 25 ans (volontaires) mais depuis 2021 l'initiative « volontaires jeunes cadets » est accessible à des jeunes de 16 ans ;
- le passeport pour la mobilité de la formation professionnelle (PMFP) s'adresse aux demandeurs d'emploi d'au moins 18 ans, voire 16 ans pour les apprentis, résidant en outre-mer et désireux d'accéder à une formation en mobilité, en raison de l'inexistence ou de la saturation de la formation souhaitée dans leur territoire de résidence. Sous conditions de ressources, il permet une prise en charge des frais pédagogiques, d'installation et de transport, ainsi que le versement d'une aide financière mensuelle, pendant la durée de la formation ;
- le passeport pour la mobilité des études (PME)<sup>30</sup> s'adresse aux étudiants jusqu'à 26 ans inclus résidant en outre-mer, ayant besoin de poursuivre leurs études en France hexagonale, dans un autre DROM-COM, ou dans un État membre de l'UE ou de l'EEE, dans le cadre d'un programme européen ;
- le programme « cadres d'avenir » accompagne les étudiants à partir de 18 ans afin de former, dans le cadre d'une mobilité, de futurs cadres intermédiaires et supérieurs. Le dispositif contribue au financement des frais d'installations et d'indemnités mensuelles dans certains cas, et prévoit un accompagnement psychopédagogique<sup>31</sup> ;
- les formations dispensées par l'institut de formation aux carrières administratives, sanitaires et sociales (IFCASS) s'adressent principalement aux jeunes ultra-marins issus de milieux modestes. Elles accueillent chaque année entre 200 et 270 étudiants.

Néanmoins, l'identification des actions selon les âges des bénéficiaires et la valorisation des coûts en conséquence n'est pas établi par les responsables de programme, pour le programme 123 comme pour le P.138. Seul le périmètre relatif à l'accueil des cadets par le SMA aurait été valorisé par la DGOM, en 2022, à hauteur de 0,8 M€ dont 0,5 M€ sur le titre 2. Le suivi de l'ensemble des actions en faveur de la jeunesse ne permet pas à ce jour d'identifier l'exécution des crédits spécifiquement dédiés à la tranche 18-25 ans.

En l'absence d'un suivi des crédits par tranche d'âge, les crédits de la mission, identifiés en LFI 2023 comme finançant les actions au bénéfice de la jeunesse représentent 354,80 M€ en AE et 350,50 M€ en CP.

---

<sup>30</sup> Il offre la prise en charge intégrale (pour les étudiants boursiers d'Etat) ou partielle (pour les autres étudiants) du transport (aérien et ferroviaire) aller et retour de l'étudiant, de l'aéroport de son lieu de résidence à la gare/aéroport le plus proche de son lieu d'études. Le Comité interministériel des outre-mer qui s'est déroulé en octobre 2023 a annoncé une réforme de ce passeport, avec une couverture intégrale des frais de transport quel que soit le statut de l'étudiant et un rehaussement de la limite d'âge à 28 ans.

<sup>31</sup> Initialement mis en place en Nouvelle-Calédonie, il a été étendu à Wallis-et-Futuna en 2003, à Mayotte en 2018, à la Guadeloupe et à Saint-Martin en 2023, et sera déployé en Martinique puis en Guyane et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

**Tableau n° 30 : crédits de la mission *Outre-mer* affectés à la jeunesse (LFI 2023 en M €)**

<i>Programme</i>	<i>Action</i>	<i>Sous-action/activité</i>	<i>AE LFI 2023</i>	<i>CP LFI 2023</i>
<i>P123</i>	Action 3	Fonds de continuité territoriale	40,9	40,5
	Action 3	Fonds d'échanges éducatifs, culturels et sportifs	2,0	2,0
	Action 3	Continuité territoriale	42,9	42,5
	Action 4	Education, Jeunesse et sports	1,0	1,0
	TOTAL		43,9	43,5
<i>P138</i>	Action 2 – hors titre 2		113,0	109,1
	Action 2 – titre 2	SMA	197,9	197,9
	TOTAL		310,9	307,0
<i>TOTAL</i>			354,80	350,50

Source : Cour des comptes d'après DGOM

---

**RECOMMANDATION**

---

*La Cour formule la recommandation suivante :*

3. *S'appuyer sur les prévisions d'automne de l'Urssaf caisse nationale pour, si nécessaire, ajuster le budget de l'action 1 du programme 138 dans le cadre du PLF de l'année N+1 (recommandation nouvelle) (DGOM, DB).*
-

## Chapitre III

# Les moyens consacrés par l'État aux politiques conduites en outre-mer

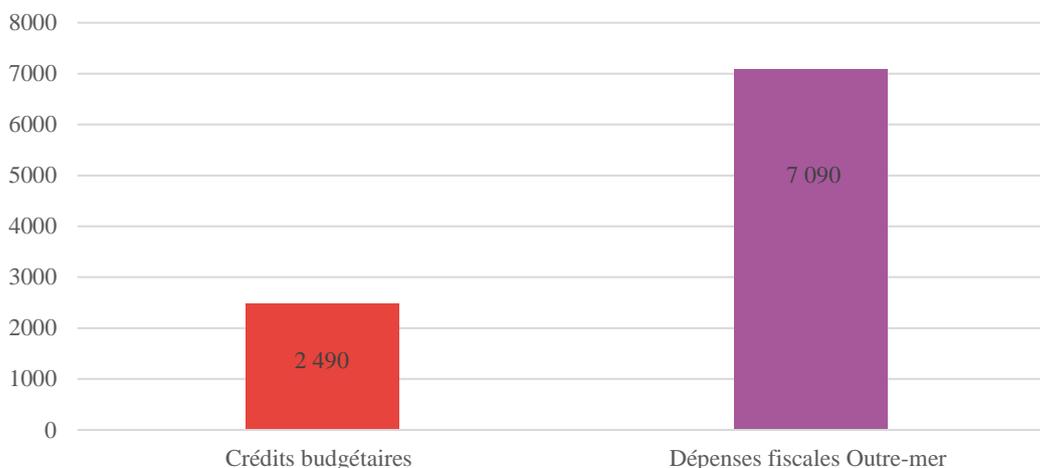
### I - Les dépenses fiscales

Au total, après avoir atteint 85,6 Md€ en 2022, le coût des dépenses fiscales est évalué à 81,3 Md€ pour 2023 selon les dernières estimations figurant en annexe au projet de loi de finances pour 2024. Ce montant en baisse et d'apparence moins élevé que la prévision du PLF 2023 (89,1 Md€) résulte de la modification du décompte des dépenses fiscales attachées à la TVA. En effet, le Gouvernement proratisé désormais le coût de ces dernières en fonction de la part de TVA nette revenant à l'État, c'est-à-dire diminuée de la part transférée aux collectivités territoriales et aux organismes de sécurité sociale. Le montant des dépenses fiscales assises sur la TVA s'en trouve ainsi artificiellement réduit de moitié.

Ce choix est critiquable à plusieurs titres. D'abord, l'État demeure l'autorité prescriptrice de ces dépenses et il est donc normal de prendre en compte l'intégralité de leur incidence budgétaire. Ensuite, il est pertinent de donner une vision globale du manque à gagner pour l'ensemble des administrations publiques des taux réduits de TVA, ce qui était le cas jusqu'au PLF pour 2023 ; scinder ainsi les dépenses fiscales attachées à la TVA est de surcroît incohérent par rapport à celles attachées à d'autres impositions partagées entre plusieurs affectataires (la TICPE par exemple), qui sont retenues en totalité dans les chiffrages du Gouvernement. Enfin, cette modification introduit une rupture de série car les chiffrages des années passées (jusqu'en 2021) n'ont pas été rétro-polés avec la nouvelle convention et ne sont donc pas comparables à ceux présentés dans le PLF 2024.

L'analyse de l'exécution 2023 de la mission *Outre-mer* se fonde sur les données du tome II Voies et Moyens annexé au PLF 2023 rédigé par la direction de la législation fiscale (DLF) et sur les données du projet annuel de performances (PAP) rédigé par la DGOM. Dans sa réponse, la DLF suggère de recourir au Tome II Voies et Moyens annexé au PLF 2024 qui reprend sa nouvelle présentation des dépenses fiscales sur la TVA.

### Graphique n° 17 : dépenses fiscales et budgétaires de la mission en 2023 (Md€)



Source : Tome II Voies et moyens PLF 2023

Le montant des dépenses fiscales de la mission outre-mer pour 2023 est estimé au PLF à 7 090 M€ concentrées à 94 % sur le programme 123.

#### A - Le poids des dépenses fiscales par rapport aux dépenses budgétaires

Les dépenses fiscales estimées pour le PLF 2023 s'élèvent à 7,09 Md€ contre 6,82 Md€ en 2022, soit 2,8 fois plus élevées que les dépenses budgétaires. Elles concernent 29 dispositifs.

L'Inspection générale des finances (IGF) a conduit, dans le cadre des travaux préparatoires au projet de loi de finances pour 2024, une évaluation des dépenses fiscales relatives à l'investissement productif en outre-mer. S'agissant de l'emploi des dépenses fiscales, l'IGF constate que l'État ne dispose ni d'une répartition sectorielle ou géographique de celles-ci ni même de données précises quant à la nature des actifs financés. Sans conclure à l'inefficacité du régime des aides fiscales à l'investissement en outre-mer sur le tissu productif, les analyses économétriques conduites par l'IGF ne permettent pas d'identifier d'effet significatif au profit des entreprises bénéficiaires de l'aide fiscale. D'autre part, la mission observe que les abus liés à ce dispositif, peuvent entraîner des dysfonctionnements de marché et nuire à l'objectif de décarbonation du tissu économique.

En 2023, les six plus importantes dépenses fiscales ultra-marines représentent 92 % de la totalité des dépenses fiscales ultra-marines. Sur les 30 dépenses fiscales de la mission, la moitié est constituée de dispositifs de réfaction ou d'abattement fiscal,

Sur les 29 dépenses fiscales recensées en 2023, 24 dispositifs concernent le programme 123 et cinq le programme 138. Onze de ces dispositifs ont été créés avant 2001 ; huit n'ont fait l'objet d'aucune modification depuis 2015. Deux dépenses fiscales ont une fin d'incidence pouvant courir au-delà de 2030. Arrivant à échéance pour la plupart d'entre eux à la fin de l'année 2025, les dispositifs de défiscalisation en faveur des outre-mer<sup>32</sup> ont été prorogés de manière anticipée, par la loi de finances pour 2023, pour quatre ans, soit jusqu'au 31 décembre 2029 pour tous les départements et collectivités d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie. Pour autant, quatorze dépenses fiscales n'ont aucun bornage dans le temps et seront reconduites automatiquement jusqu'à ce que le législateur les examine. Il serait en conséquence nécessaire

<sup>32</sup> dépenses fiscales n° 110210, 110224, 110256, 320113, 210325, 320136 et 320146.

de leur fixer une échéance et de soumettre leur renouvellement à une évaluation tel que préconisé dans les notes d'exécution budgétaire de 2021 et de 2022.

S'agissant de la suppression des dépenses fiscales, la DLF indique avoir analysé lors des conférences fiscales organisées au printemps 2023 la suppression de celles devenues inefficaces, c'est-à-dire celles dont le coût est très faible ou nul ou dont le nombre de bénéficiaires est très faible ou nul. En PLF pour 2024, deux dépenses fiscales rattachées à la mission Outre-mer ( n° 110258, dite « Scellier outre-mer » et n° 110259, dite « Scellier intermédiaire outre-mer ») ont été supprimées.

## B - La fiabilité du chiffrage des dépenses fiscales

La mission *Outre-mer* comprend des dépenses fiscales dont certaines pèsent de façon significative dans le budget général. Ainsi la dépense relative à la TICPE constitue la 7<sup>ème</sup> dépense la plus coûteuse (2,5% du total des dépenses fiscales) et l'application de taux de TVA différenciés en Guadeloupe, Martinique et à la Réunion pèse pour près de 2% du total de ces mêmes dépenses.

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

**Tableau n°31 : écarts entre prévisions et réalisations des dépenses fiscales en 2023 (en M€)**

Document source	Exercice	PLF n	PLF n+1	PLF n+2	Écart prév/réal
		Prévision	Prévision de réalisation	Réalisation	
V&M 2015	DF 2013			3 858	
V&M 2016	DF 2014		3 822	3 943	
V&M 2017	DF 2015	3 867	3 905	3 909	1%
V&M 2018	DF 2016	3 927	3 971	4 047	3%
V&M 2019	DF 2017	4 041	4 142	4 496	11%
V&M 2020	DF 2018	4 327	4 624	5 568	29%
V&M 2021	DF 2019	4 636	5 319	5 642	22%
V&M 2022	DF 2020	5 382	5 294	6 179	15%
V&M 2023	DF 2021	5 601	6 381	6 493	16%
V&M 2024	DF 2022	6 655	5 059	5 590	-16%
	DF 2023	7 090	6 707		
	DF 2024	5 617			
	Evolution sur 9 ans	45%	75%	45%	

Source : Tomes II Voies et Moyens annexés au PLF 2015 à 2024

L'écart important constaté entre prévisions au PLF 2023 et au PLF 2024 pour 1,47 Md€ selon la DLF s'explique, « par les réformes de la fiscalité locale au titre desquelles, les collectivités locales se sont vues compenser des pertes de recettes par l'attribution d'une

fraction de TVA<sup>33</sup>, cette fraction ne revenant plus à l'État lui-même ». Les dépenses fiscales indiquées ne correspondent ainsi plus aux diminutions de recettes de TVA mais à l'impact restant à la charge de l'État après transferts aux collectivités territoriales. Toujours selon la DLF, les fractions de TVA supplémentaire qui auraient été affectées à ces tiers en l'absence de dépenses fiscales n'ont pas d'impact sur les ressources de l'État. Ainsi, la dépense n° 710103 (niveau des taux de TVA en Guadeloupe, Martinique et à la Réunion) évaluée à 3,5 Md€ au PLF 2023 est réduite à 1,43 Md€ au PLF 2024.

Les documents budgétaires montrent également que les réalisations de dépenses fiscales ont augmenté de 45 % entre 2013 et 2022 malgré un infléchissement de la tendance entre 2021 et 2022 (- 903 M€). L'écart entre prévisions et réalisations devient négatif pour la première fois en 2022, les réalisations 2022 étant inférieures de 16 % aux prévisions initiales en raison de l'application des nouvelles dispositions relatives à la TVA mentionnées *supra*.

Par ailleurs, la Cour ne peut que constater que le chiffrage des dépenses fiscales reste incomplet et peu lisible selon les sources, malgré les récents efforts de rationalisation et de fiabilisation des principales dépenses fiscales de la mission outre-mer.

**Tableau n° 31 : principales dépenses fiscales de la mission en 2023 (en Md€)**

N°	Prog	Libellé législatif	Estimation 2023 (V&M 2023)	Réalisé 2022 (V&M 2024)	Estimation 2023 (V&M 2024)
710103	123	Niveau des taux en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion. (8,5 % pour le taux normal et 2,1 % pour le taux réduit)	3 500	1 530	1 430
800401	123	Application au département de Mayotte et en Guadeloupe, Guyane, Martinique et à La Réunion, à la place de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques, de la taxe spéciale de consommation, aux tarifs plus bas et au champ plus étroit	1 511	2 022	2 022
110224	123	Réduction d'impôt sur le revenu à raison des investissements productifs réalisés dans les départements et collectivités d'outre-mer	589	584	647
110302	123	Réduction, dans la limite d'un certain montant, pour les contribuables des départements d'outre-mer de la cotisation résultant du barème (30 % en Guadeloupe, Martinique et La Réunion ; 40 % en Guyane et à Mayotte) et de la retenue à la source sur les traitements, salaires, pensions et rentes viagères, servis à des personnes domiciliées fiscalement hors de France lorsque ces revenus proviennent de ces départements (8 % et 14,4 % au lieu de 12 % et 20 %)	368	391	391
710102	138	Exonération de certains produits et matières premières ainsi que des produits pétroliers dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion	235	115	100
710105	138	Non applicabilité provisoire de la TVA en Guyane et Mayotte	225	125	115
		<b>TOTAL</b>	<b>6 428</b>	<b>4 767</b>	<b>4 705</b>

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

Sur les 30 dépenses fiscales de 2023, 16 sont considérées avec une fiabilité très bonne dans le PLF 2023 et deux avec une fiabilité bonne. Cette fiabilité de l'estimation fiscale, souligné par la DLF, interroge néanmoins compte-tenu de la variabilité des prévisions d'un exercice sur un autre. Ainsi la dépense fiscale la plus importante pour la mission (dépense 710103<sup>34</sup>) en 2023 est estimée à 3 500 M€ lors du PLF 2023 mais ramenée à 1 430 M€ au moment du PLF 2024 au regard d'une réalisation effective pour 2022 de 1 530 M€. Au total

<sup>33</sup> Alors qu'en exécuté 2018, la part de recettes de TVA affectée aux collectivités locales correspondait à 2% des prévisions de recettes de TVA nette, à la suite notamment des réformes successives de la fiscalité locale, ce ratio s'élève désormais à 20,2% pour l'année 2022 en PLF 2024.

<sup>34</sup> Niveau des taux en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion. (8,5 % pour le taux normal et 2,1 % pour le taux réduit).

pour les six dépenses fiscales les plus importantes, le chiffrage prévisionnel varie de 6,4 M€ en 2023 à 4,7 M€ en 2024, soit un écart de près de 25 %.

Selon la DGOM, le nombre de bénéficiaires de ces mesures d'allègement augmente de façon significative, passant de 61 000 entreprises en 2020 à 76 931 en 2021. Une dépense à l'efficacité peu avérée puisqu'elle bénéficie à 198 ménages a une fin d'incidence budgétaire en 2024 (dépense n° 110258 dite « dispositif Scellier outre-mer »).

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

### **C - L'évaluation des dépenses fiscales**

En 2023, la DGOM a conduit deux évaluations des dépenses fiscales ; la première consacrée au régime ultra-marin d'imposition sur la consommation est encore en cours et porte sur plusieurs dépenses fiscales, la seconde relative à l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer a été confiée à un cabinet extérieur et vise à actualiser les résultats d'une précédente évaluation datant de 2020. Ces travaux montrent qu'il existerait un lien de causalité entre le bénéfice du crédit d'impôt à l'investissement productif, l'augmentation constatée des embauches chez les entreprises bénéficiaires deux ans après la mise en service de l'investissement<sup>35</sup> et l'accroissement des montants d'investissements engagés entre 2016 et 2020.

L'évaluation de la dépense fiscale n° 710108 « Exonération des livraisons de biens dans certaines communes de Guadeloupe ou de Martinique réalisées auprès des touristes effectuant une croisière » initialement planifiée pour 2023, a été reportée en 2025, l'abrogation de ce dispositif transitoire, au départ prévu pour le 1<sup>er</sup> janvier 2024, ayant été reportée au 1<sup>er</sup> janvier 2026 par l'article 105 de la loi de finances pour 2023.

La DGOM prévoit de réaliser en 2024 une évaluation des Fonds d'investissements de proximité outre-mer (FIPOM – dépense n°110260 pour 3 M€ en 2023), afin de juger de l'utilité de ces fonds pour le développement des économies ultra-marines. Pour 2025, il est prévu de concentrer les travaux d'évaluations des dépenses fiscales sur les réductions de l'impôt sur le revenu des personnes physiques propres aux DROM ainsi que sur le dispositif des zones franches d'activités nouvelle génération. Ce dernier avait fait l'objet d'une demande d'évaluation en 2021 du Parlement qui n'avait pas été conduite.

La Cour constate ainsi une démarche d'évaluation menée par la DGOM incomplète et peu ambitieuse compte-tenu des travaux menés sur des dépenses peu coûteuses.

La direction de la législation fiscale estime nécessaire d'introduire une démarche évaluative pour les trois dépenses fiscales suivantes :

- réduction d'impôt au titre des investissements effectués dans le secteur du logement social dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie (dépense fiscale n° 110256) ;
- crédit d'impôt à raison des investissements effectués dans le secteur du logement social dans les départements d'outre-mer avant le 31 décembre 2029 (dépense fiscale n° 320136) ;

---

<sup>35</sup> Cet impact est estimé à hauteur de 2,4 ETP.

- taux de 2,10 % applicable à certaines opérations relatives au logement social outre-mer qui sont éligibles soit aux prêts locatifs sociaux, soit au crédit d'impôt sur les sociétés en faveur de l'investissement dans les logements neufs outre-mer (dépendance fiscale n° 710110).

## II - Les opérateurs, les taxes affectées et les fonds de la mission

### A - LADOM

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

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

**Tableau n° 32 : exécution du budget de Ladom par programme (M€)**

Programme	Budget initial		Prévision d'exécution		Ecart exécution / budget	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
P138	15,69	15,68	15,69	7,61	0,00%	-51,48%
P123	36,35	36,35	42,18	42,18	16,02%	16,02%

Source : Cour des comptes d'après données comptables Ladom - \* prévisions au 30/11/23

Le comité interministériel des outre-mer a entériné les mesures constituant la nouvelle direction stratégique de Ladom alors que les activités formations ont été transférées à Pôle emploi (aujourd'hui France travail) et conduisent à recentrer les activités de Ladom sur la mobilité. La stratégie affichée est, pour les publics concernés, de faire de Ladom le guichet unique de la mobilité entrante ou sortante des territoires ultra-marins dans un contexte de reprise des activités liées à la continuité territoriale (+ 16 % avec des disparités internes au programme, voir tableau n° 35).

Par ailleurs, Ladom fait face aux mêmes difficultés que les années précédentes pour percevoir l'ensemble des crédits issus du Fonds social européen alors que dans sa réponse à la note d'exécution budgétaire 2022, l'opérateur estimait que cette situation devrait s'améliorer en 2023 avec la mise en place d'un interlocuteur unique dans le cadre de la FSE+. Force est de constater que ce n'est pas le cas : alors qu'en 2022, l'opérateur accusait un moins-perçu de 9,2 M€, il est de 13,5 M€ en 2023. Si le risque est identifié par les deux tutelles<sup>36</sup>, la réserve émise par les commissaires aux comptes en 2022 (après l'impossibilité de certification en 2021) plaident pour la mise en œuvre sans délai de mesures correctrices fortes. Dans sa réponse, la DGOM souligne qu'en novembre 2023, Ladom a mis en place un dispositif de comptabilisation

<sup>36</sup> Ministère du budget et ministère des outre-mer. Ce risque est néanmoins considéré par la direction du budget comme « maîtrisé » compte-tenu de la santé financière de l'agence.

des subventions européennes en lien avec les commissaires au compte qui vise à fiabiliser et sécuriser la bonne réception des fonds. De plus, selon la DGOM, la dématérialisation des procédures permet une meilleure disponibilité des pièces justificatives. La réorganisation des équipes et le recrutement d'un agent gestionnaire participe, selon la tutelle de l'opérateur, à la fiabilisation de la conformité des données et des pièces. De son côté, Ladom répond que les retards sont surtout imputables à l'autorité de gestion dont les contrôles allongent les délais de versement. Une autre explication, selon l'opérateur, est à chercher également dans les délais pris par les collectivités.

### 1 - Des effectifs stables, un turnover important

Les effectifs sous plafonds de Ladom sont consolidés depuis 2016 à 127 ETPT. Comme en 2022, le plafond voté en LFI a été réalisé à hauteur de 125 ETPT. Pour ce qui est du hors plafond, fixé en LFI à 15 ETPT, la réalisation atteint 12,9 ETPT, chiffre identique à celui de l'année précédente.

**Tableau n° 33 : taux de rotation des personnels de Ladom**

	2022			2023		
	Effectif moyen	Sorties	Taux de rotation	Effectif moyen	Sorties	Taux de rotation
<i>Drom</i>	48,51	20	41,23%	49,81	12	24,09%
<i>Métropole</i>	39,91	11	27,56%	37,16	5	13,46%
<i>Siège</i>	34,4	6	17,44%	35,5	19	53,52%
<b>Total</b>	<b>122,82</b>	<b>37</b>	<b>30,13%</b>	<b>122,47</b>	<b>36</b>	<b>29,39%</b>

Source : Cour des comptes d'après données DGOM

Le taux de rotation de Ladom est calculé ci-dessus sans tenir compte des emplois hors-plafond qui concernent le plus souvent des emplois de courte durée. Néanmoins, avec un taux total supérieur à 29 %, dans la moyenne des années précédentes, le taux de rotation de Ladom reste élevé, notamment au siège qui a connu une réorganisation ayant un impact notable sur les ressources humaines. Il s'agit là d'un point de vigilance qui requiert une attention soutenue de la part des tutelles alors même que la masse salariale baisserait de près de 0,4 M€ entre budget initial et prévision d'exécution malgré un revalorisation salariale de 3,5 % décidée par le gouvernement et appliquée sur les contractuels par mesure d'équité.

### 2 - Un taux d'exécution inégal selon les programmes

Les subventions de l'État se répartissent entre subvention pour charges de service public, relevant du titre 3, et crédits de transferts exécutés, relevant du titre 6. Le ministère des outre-mer consacre au financement de Ladom plusieurs enveloppes budgétaires réparties entre les deux programmes de la mission, au titre de l'action 2 –*Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle* du programme 138 (7,31 M€ en AE et CP versés pour subvention pour charges de service public et, au titre des transferts, 18,01 M€ versés en AE et 13,05 versés en CP) et de l'action 3 –*Continuité territoriale* du programme 123 (30 M€ versés en AE et CP au titre des

transferts). A ces montants s'ajoute la subvention versée par fonds social européen (FSE) d'un montant de 18,41 M€ en 2023, dont seuls 5,35 M€ ont été effectivement perçus.

**Tableau n° 34 : évolution de l'exécution des financements de LADOM (CP en M€)**

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Evolution 2022/2023
<i>Subvention pour charge de service public (titre 3)</i>	7,38	7,07	7,08	7,33	7,3	7,31	0,14 %
<i>Crédits de transferts (titre 6)</i>	45,4	41,77	18,4	25,55	38,39	43,05	12,13 %
<b><i>Total des dotations du budget de l'État</i></b>	<b>52,78</b>	<b>48,84</b>	<b>25,48</b>	<b>32,88</b>	<b>45,69</b>	<b>60,75</b>	<b>10,21 %</b>

Source : Cour des comptes d'après données DGOM et annexe au PLF 2024 « Opérateurs de l'État »

La subvention, versée à partir du P138, permettant de couvrir indistinctement les dépenses de fonctionnement de l'opérateur a été fixée par la LFI 2023 à 7,45 M€, sans changement par rapport à l'année précédente. Le taux de mise en réserve a été calculé selon les modalités suivantes :

- Sur le programme 138 : hors titre 2, le taux de 5 % a été appliqué de manière homothétique à tous les types de dépenses, à l'exception de la SCSP versée à LADOM qui bénéficie d'une mise en réserve pondérée. Pour le titre 2, le taux de 0,5 % a été appliqué à la totalité de masse salariale ;
- Sur le programme 123 : certaines dépenses ont été exonérées de gel (notamment la subvention à la CTG, les dotations de rattrapage et d'aide au développement – aides à la reconversion de l'économie polynésienne et le soutien au SMGEAG), ce qui a eu pour effet d'augmenter le taux de mise en réserve appliqué aux dépenses taxées.

**Tableau n° 35 : variation de consommation sur le programme 138 pour Ladom (2023 – M€)**

	Budget initial	Budget rectificatif	Consommation finale	Evolution en % par rapport au budget initial
<i>Frais pédagogique</i>	5,84	5,84	2,85	-51,12%
<i>Rémunération stages</i>	9,06	9,06	4,90	-45,97%
<i>Hébergement &amp; restauration</i>	0,78	0,78	0,04	-94,64%
<b><i>Total</i></b>	<b>15,68</b>	<b>15,68</b>	<b>7,79</b>	<b>-50,32%</b>

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

L'importante sous-consommation sur le programme 138 s'explique, selon la DGOM, par l'accord cadre signé le 1<sup>er</sup> janvier 2022 avec Pôle emploi prévoyant le transfert de l'achat des formations et des rémunérations des stagiaires de la mesure « mobilité emploi formation MFE » qui a minoré notablement les actions et dépenses de Ladom dans ce domaine. Alors que cette réduction d'activité est appelée à durer et que le plan stratégique issu du CIOM recentre Ladom vers la mobilité, il est surprenant de voir que l'opérateur prévoit un montant budgétaire pour 2024 de 11,43 M€ en CP, soit une hausse de 50,26 % par rapport au montant exécuté en 2023. Ladom, dans sa réponse, indique que la sous-consommation était liée « à un temps important d'appropriation par les équipes » et que, les activités de formation professionnelles ne se limitant pas au cadre de la convention avec France Travail, l'intervention

de Ladom devrait croître de manière significative. Il appartiendra à la NEB 2024 d'apprecier la consommation des crédits budgétés pour cette année là.

**Tableau n° 36 : variation de consommation sur le programme 123 pour Ladom (2023 – M€)**

	Budget initial	Budget rectificatif	Consommation Finale	Evolution en % par rapport au budget initial
<i>Transport Passeport mobilité des études</i>	15,80	15,53	15,80	0,05%
<i>Transport Passeport mobilité formation</i>	4,80	4,32	4,09	-14,76%
<i>Aide à la continuité territoriale (ACT)</i>	15,56	14,94	20,74	33,32%
<i>ACT funéraire</i>	0,20	0,20	0,16	-20,94%
<b>Total</b>	<b>36,35</b>	<b>34,99</b>	<b>40,79</b>	<b>12,21%</b>

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

L'accroissement notable des montants exécutés (+ 12,21 %) masque des inégalités interne à la mesure (voir tableau *supra*) et s'explique, selon la DGOM, par un retour à une activité pré-pandémique et la hausse du prix des billets d'avion (raisons identiques à celles fournies lors de la NEB 2022). Par ailleurs, l'augmentation de l'aide à la continuité territoriale s'expliquerait également par celui du nombre de bénéficiaires ainsi que l'augmentation au 1<sup>er</sup> mars 2023 du montant financé par Ladom.

### 3 - La gestion

Au 31 décembre 2023, le solde de trésorerie s'établissait à 11,3 M€ à comparer au solde du 31 décembre 2022, de 17,4 M€, soit une variation de trésorerie de - 6,1 M€, non conforme à la circulaire opérateurs de la direction du budget qui recommande de limiter la trésorerie à 3 mois de dépenses (soit 16,5 M€). Il s'agit d'une nette dégradation en regard de la situation prévalant à fin 2022. Celle-ci est due notamment au report à 2024 de la perception potentielle de deux subventions FSE+ (6,3 M€) ainsi qu'à la différence entre les encaissements et les décaissements du programme 123 (-10,8 M€) partiellement compensée par la sous-exécution du programme 138.

## B - Le fonds outre-mer et le fonds 5.0

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

En décembre 2019, le ministère des outre-mer, par le transfert de 17,5 M€ effectué au profit de l'AFD, a de fait créé un FSPJ au sein de la mission *Outre-mer* baptisé « Fonds 5.0 ». et rebaptisé en 2021 « Fonds outre-mer ». Le montant des dépenses du fonds 5.0 ne sont pas actuellement intégralement décaissés et entraîne la persistance de facto d'un FSPJ au sein de la mission.

Ce fonds a fait l'objet d'une évolution en 2022, à la suite des remarques de la Cour puisque les versements se font désormais en deux fois : un premier versement correspondant à une avance sur présentation d'un appel de fonds établi par l'AFD, dans la limite de 60 % des

dépenses prévisionnelles, et un second versement en septembre sur présentation d'un appel de fonds actualisé appuyé d'une facture. Cette évolution du mode de versement des crédits s'apparente de fait à des subventions versées sur projets.

En 2023, le montant total des AE du FOM a été engagé à l'issue des différents comités de pilotage (27 mars, 12 juillet et 8 novembre) soit 9,97 M€. Toutefois, le montant versé en CP se monte lui à 2,7 M€ au titre de l'année 2023 et du premier trimestre 2024.

**Tableau n° 37 : consommation des crédits FOM dans les comptes de l'AFD à fin 2022 (M€)**

Année	AE engagées	CP Consommées				Rémunération AFD	Restes à Payer 2023
		2020	2021	2022	2023		
2019 (fonds 5.0)	16,22	0,647	3,478	3,122		1,154	<b>7,819</b>
FOM (2021-2022)	24,19		0,132	3,34		2,13	<b>18,595</b>
2023	9,97				2,7	0,65	<b>6,62</b>

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

Comme la Cour l'a constaté dans son récent rapport sur l'AFD<sup>37</sup>, la consommation des crédits est particulièrement lente et participe des restes à payer du programme 123. La prévision de paiement en 2023, évaluée à 14,9 M€ s'est soldé par un montant de 2,7 M€ – et encore, une partie correspond-elle à des dépenses du premier trimestre 2024. L'AFD indiquait à la Cour dans le rapport précité qu'une accélération des crédits avait été observée en 2021 et 2022 qui devait se poursuivre au-delà de 2023. Force est de constater la modestie de l'accélération et la nécessité d'évolution et d'optimisation de la gestion pour faciliter l'écoulement des CP.

Aussi, la recommandation n° 2 de ce rapport, destinée à la DGOM et à l'AFD (« Optimiser la consommation des crédits et le service rendu par l'activité d'appui-conseil de l'AFD »), reste-elle d'actualité.

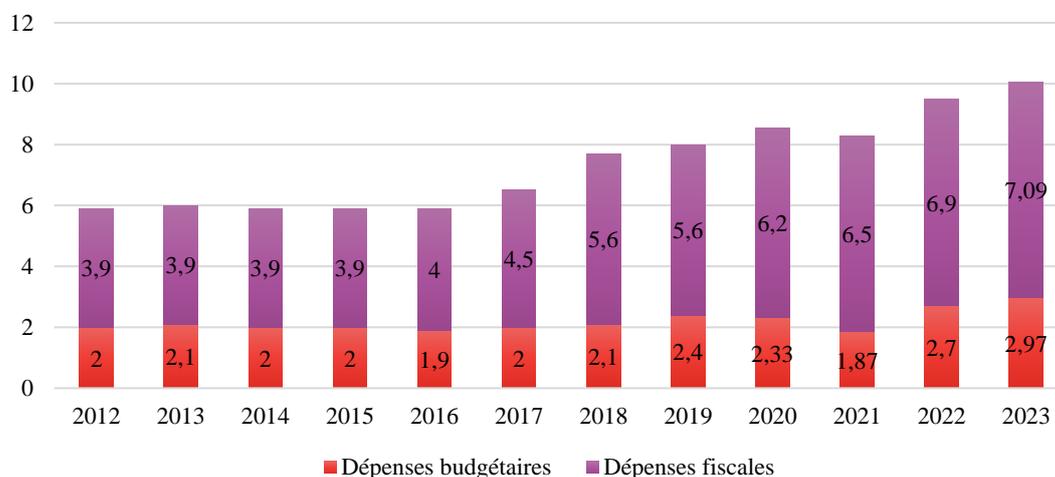
### III - L'évolution de la dépense totale (budgétaire, fiscale, extra-budgétaire) sur moyenne période

Sur la période 2016 – 2023, les dépenses budgétaires sont en hausse constante jusqu'en 2023 où elles s'élèvent à 2,97 Md€. Cette hausse va de pair avec celles des dépenses fiscales qui passent de 7,09 Md€ contre 6,82 Md€ en 2022.

Malgré son intitulé, la mission *Outre-mer* ne représente en 2023 qu'une part très minoritaire, et en diminution relative, de la politique de l'État outre-mer (11,47 % des CP en 2023 alors qu'elle représentait 12,63 % en 2022) telle que recensée dans le document de politique transversale (DPT).

<sup>37</sup> Cour des comptes, *Les interventions de l'agence française de développement (AFD) en outre-mer*, décembre 2023.

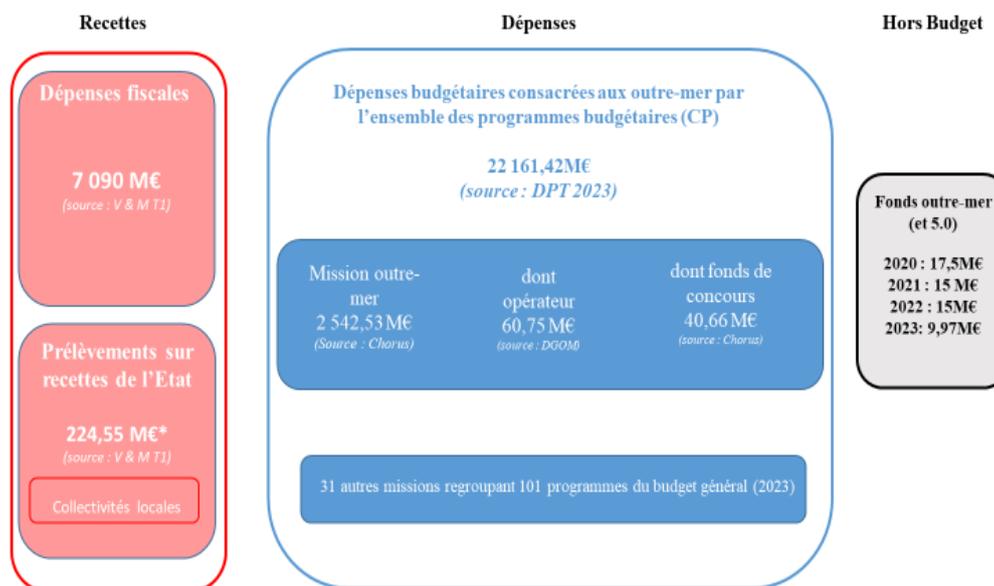
**Graphique n° 18 : dépense budgétaire et fiscale - 2012-2023 (CP, périmètre courant, en Md€)**



Source : Cour des comptes d'après RAP, PAP et Tome II Voies et Moyens des années considérées

En 2023, la politique de l'État en outre-mer est assurée par 101 programmes et 32 missions, auxquels s'ajoutent les prélèvements sur recettes (d'un montant de 224,55 M€ en 2023, sans changement par rapport à 2022).

**Schéma n° 2 : analyse de la fragmentation budgétaire**



\* Correspondant à la somme des recettes suivantes : Dotation de compensation liée au processus de départementalisation de Mayotte ; Prélèvement sur les recettes au profit de la collectivité de Guyane ; Prélèvement sur les recettes au profit de la Polynésie française ; soutien exceptionnel de l'Etat des régions d'Outre-Mer confrontées à des pertes d'octroi de mer et de taxe spéciale sur la consommation du fait de la crise sanitaire et Soutien exceptionnel de l'Etat au profit de St-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Wallis-et-Futuna confrontées à certaines pertes de recettes fiscales spécifiques du fait de la crise sanitaire.

Source : Cour des comptes d'après DPT2023, PLF et LFI 2023, DGOM et Chorus

La Cour avait souligné dans son rapport public thématique de mai 2022<sup>38</sup> la faible lisibilité et les incohérences qui obéraient l'utilité du document de politique transversale (DPT) notamment dans le cadre du débat budgétaire. Des améliorations sensibles, depuis le DPT 2022, permettent de nuancer aujourd'hui ce constat.

Organisé par actions prioritaires, au nombre de six cette année (cinq en 2024), le DPT est désormais circonscrit aux 48 programmes mettant en œuvre des dispositifs spécifiques dans les territoires ultra-marins.

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

Les crédits présentés, sur trois exercices, ne sont pas réellement comparables : pour l'exercice N-2, les chiffres sont ceux de l'exécution budgétaire ; pour l'exercice N-1, ceux de la LFI et pour l'exercice N, ceux du PLF ce qui, compte-tenu des écarts, donne une image imparfaite des séries considérées.

---

<sup>38</sup> Cour des comptes, *Les financements de l'État en Outre-mer*, mai 2022.

---

## **RECOMMANDATIONS**

---

*La Cour formule les recommandations suivantes :*

4. *accélérer le programme pluriannuel exhaustif d'évaluation des principales dépenses fiscales pour les fiabiliser, en priorisant les dépenses les plus coûteuses, et supprimer les dépenses fiscales inefficaces (recommandation reformulée) (DGOM, DLF, DB) ;*
  5. *comptabiliser à nouveau dans les documents annexés au projet de loi de finances l'ensemble des dépenses fiscales relatives à la TVA, y compris pour les parts attribuées à d'autres administrations que l'État (recommandation nouvelle) (DLF) ;*
  6. *poursuivre les améliorations annoncées afin d'assurer, une perception plus efficace et une gestion rigoureuse des fonds européens FSE+ dès l'exercice 2024 (recommandation reformulée) (DGOM, DB, Ladam).*
-



## **Annexes**

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

- Cour des comptes, référé, *La situation et les perspectives de l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (Ladom)* – La nécessité d'un rapprochement avec Pôle Emploi, 28 mars 2019, <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-situation-et-les-perspectives-de-lagence-de-loutre-mer-pour-la-mobilite-ladom>
- Cour des comptes, rapport public annuel, *Le service militaire adapté, de bons résultats d'insertion, des coûts à maîtriser*, février 2019, <https://www.ccomptes.fr/system/files/2019-02/02-service-militaire-adapte-SMA-Tome-2.pdf>
- Cour des comptes, rapport public annuel, *La gestion des fonds européens structurels et d'investissement (FESI) en Outre-mer : des résultats inégaux, une démarche de performance à consolider*, 22 mai 2019, <https://www.ccomptes.fr/system/files/2019-02/09-gestion-fonds-europeens-structurels-investissement-FESI-outre-mer-Tome-1.pdf>
- Cour des comptes, observations définitives, *Les instituts d'émission en outre-mer IEDOM et IEOM*, 10 mars 2020, <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-instituts-demission-en-outre-mer-iedom-et-ieom>
- Cour des comptes, *rapport sur le budget de l'État en 2019*, avril 2020, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)
- Cour des comptes, rapport public thématique, *Le logement dans les départements et régions d'outre-mer*, 17 septembre 2020, <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-logement-dans-les-departements-et-les-regions-doutre-mer>
- Cour des comptes, *rapport sur le budget de l'État en 2020*, 13 avril 2021, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)
- Cour des comptes, *note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission Outre-mer pour 2020*, 13 avril 2021, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)
- Cour des comptes, rapport public thématique, *La reconstruction de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy après le passage de l'ouragan Irma*, 8 juillet 2021, <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-reconstruction-de-saint-martin-et-de-saint-barthelemy-apres-le-passage-de-louragan>
- Cour des comptes, référé, *Les dépenses du cabinet du ministre des outre-mer, 14 septembre 2021*, <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-depenses-du-cabinet-du-ministre-des-outre-mer>
- Cour des comptes, observations définitives, *La gestion et la protection de la zone économique exclusive de Polynésie française*, 7 février 2022, <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-gestion-et-la-protection-de-la-zone-economique-exclusive-de-polynesie-francaise>
- Cour des comptes, communication à la commission des finances du Sénat, *La préparation et la mise en œuvre du plan de relance*, 9 mars 2022, <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-preparation-et-la-mise-en-oeuvre-du-plan-de-relance>
- Cour des comptes, communication à la commission des finances du Sénat, *Les financements de l'État en Outre-mer*, 24 mai 2022
- <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-financements-de-l'Etat-en-outre-mer>

- Cour des comptes, *rapport sur le budget de l'État en 2021*, 4 juillet 2022, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)
- Cour des comptes, *note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission Outre-mer pour 2021*, 4 juillet 2022, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)
- [Cour des comptes](#), référé, *La mise en oeuvre du dispositif fiscal « Girardin industriel » pour le renouvellement de la flotte d'Air Tahiti Nui*, 13 juillet 2022
- [Cour des comptes](#), observations définitives, *Les Terres australes et antarctiques françaises*, 29 juillet 2022, <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-terres-australes-et-antarctiques-francaises>
- [Cour des comptes](#), observations définitives, *La délégation interministérielle à l'égalité des chances des Français d'outre-mer et la visibilité des outre-mer*, 8 septembre 2022, <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-delegation-interministerielle-egalite-des-chances-des-francais-doutre-mer-et-la>
- [Cour des comptes](#), observations définitives, *le Territoire des îles Wallis et Futuna*, 31 janvier 2023, <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-territoire-des-iles-wallis-et-futuna>
- Cour des comptes, référé, *Les compléments de rémunération des fonctionnaires outremer*, 12 septembre 2023, <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-complements-de-remuneration-des-fonctionnaires-outre-mer>
- Cour des comptes, observations définitives, *L'office de développement de l'économie agricole d'outremer*, 15 septembre 2023, <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/loffice-de-developpement-de-leconomie-agricole-doutre-mer-odeadom>
- Cour des comptes, observations définitives, *Les subventions à l'agriculture et à la pêche en outre-mer*, 15 septembre 2023, <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-subventions-lagriculture-et-la-peche-en-outre-mer>
- Cour des comptes, observations définitives, *Les contrats de développement de la Nouvelle-Calédonie*, 19 septembre 2023, <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-contrats-de-developpement-de-la-nouvelle-caledonie>
- Cour des comptes, observations définitives, *Les interventions de l'Agence française de développement en outre-mer*, 14 décembre 2023, <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-interventions-de-lagence-francaise-de-developpement-afd-en-outre-mer>

## Annexe n° 2 : suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2022

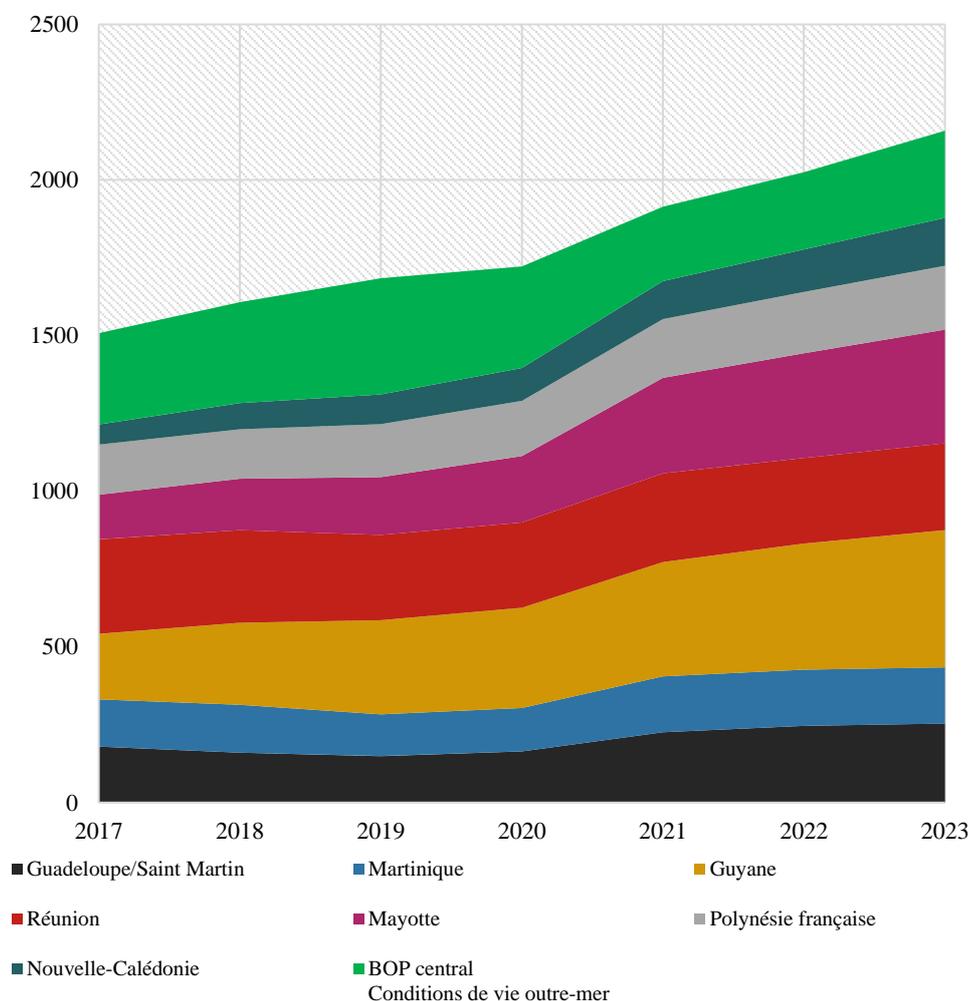
N°	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2022	Réponse de l'administration	Analyse de la Cour	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
1	(DGOM, DB) Fiabiliser les prévisions de consommation des titres 3 et 5 de la mission afin de renforcer la qualité de la budgétisation. (nouvelle recommandation)	La DB considère que l'enjeu financier portant sur les dépenses d'intervention et que les titres 3 et 5 sont particulièrement modestes pour le programme. La DGOM rappelle que ces dépenses relèvent quasi intégralement du SMA avec lequel un dialogue de gestion a été mis en place. Toutefois, les dépenses d'investissement, réalisations immobilières le plus souvent, pâtissent régulièrement de difficultés de réalisation.	La Cour est bien consciente de la modestie des enjeux financiers qui n'excitent toutefois pas d'une recherche d'amélioration de la budgétisation. Sur ces titres, aucune amélioration notable n'est relevée en 2023.  La Cour propose de reformuler cette recommandation.	<b>Mise en œuvre incomplète</b>
2	(DGOM, CBCM, DB) Formaliser une méthode commune d'annulation des engagements juridiques sans mouvements depuis cinq ans et fiabiliser le montant des AE ouvertes ces cinq dernières années pour en tirer les conséquences en matière d'ouverture de crédits de paiement correspondants (recommandation reformulée)	La DB appelle à la poursuite des travaux en place depuis cinq ans pour 2024 mais prend acte des réticences des préfets à mettre en œuvre cet exercice et constate des résultats peu significatifs. La DGOM signale, en complément du travail d'apurement mené par les responsables de BOP, qu'elle a engagé cette année une démarche visant à faire procéder par l'AIFE à la finalisation automatique des engagements juridiques anciens que les équipes des RBOP concernés pourront ensuite clôturer. La direction du budget s'est engagée à autoriser le recyclage des AE qui auront fait l'objet d'un retrait dans le cadre de cette finalisation automatique, s'il s'avérait nécessaire de les réengager afin de régler des factures qui seraient reçues en cours d'année, le réengagement des AE recyclées devant impérativement intervenir en cours d'année. Deux campagnes ont été menées : sur les EJ engagés de 2011 à 2013 puis sur les EJ engagés de 2014 à 2016 qui n'ont fait l'objet d'aucun mouvement de crédits depuis le 1er janvier 2019, et dont on peut donc considérer qu'ils sont rattachés à des opérations terminées ou annulées. Le CBCM prend acte de l'augmentation des restes à payer et décrit la procédure de finalisation automatique d'engagements juridiques qui ont permis la finalisation de 386 EJ pour un montant de 43,26 M€	Si les efforts des différentes administrations sont à saluer, les montants retraités s'avèrent modestes en regard de la masse totale de restes à payer. Les réticences des préfets, déjà signalés, restent un point bloquant. Si l'âge des restes à payer s'améliore marginalement, il s'accompagne d'un allongement de la durée des projets.  La Cour propose de réitérer cette recommandation.	<b>Mise en œuvre incomplète</b>
3	(Acos, DGOM, DB) Fiabiliser les prévisions de compensation des dispositifs d'exonération de cotisations de charges patronales en cherchant à produire des données prenant en compte les spécificités ultra-marines, notamment dans le calcul prévisionnel de la masse salariale (recommandation reformulée)	La DGOM fait une réponse sensiblement identique à celle de 2022 mais précise, concernant la masse salariale, que l'Urssaf caisse nationale indique que les données publiées sur l'open-data concernant la masse salariale sont des données statistiques. L'évolution de la masse salariale glissante sur un an ne permet pas de faire de lien avec l'évolution de LODEOM présentée en groupe de suivi avec une vision comptable. Les prévisions de LODEOM utilisent la masse salariale pour la France entière, corrigée avec les écarts constatés les années passées entre la France entière et les DOM. De cette façon, le dernier groupe de suivi de l'année 2023 fait état d'un écart incertain entre la masse salariale dans les DOM et en Hexagone. La DB rappelle les importants écarts survenus en gestion et estime que les efforts doivent être poursuivis pour mieux anticiper les évolutions.	Le constat des administrations est identique à celui des années passées : les prévisions sont peu fiables car basées sur des sous-jacents globaux qui ne prennent pas en compte les spécificités ultra-marines. Les réunions en cours de gestion n'ont d'autre utilité que celle de transmettre à la DGOM les montants de dépenses prévisionnels corrigés.  Prenant acte, après plusieurs années, de la non mise en œuvre de cette recommandation, la Cour propose sur ce sujet de formuler une recommandation distincte portant sur	<b>Non mise en œuvre</b>

			la prévision budgétaire qui serait porté par la DGOM et la DB	
4	(DGOM, DB, DLF) Systématiser la fiabilisation des principales dépenses fiscales non chiffrées et supprimer celles inefficaces (recommandation renouvelée)	La DGOM transmet exactement la même réponse que celle de l'année passée et précise qu'aucune évaluation n'a été achevée en 2023. La DB évoque des travaux prévus en 2024 avec la DGOM visant à « améliorer l'efficacité des dispositifs d'aide fiscale ». La DLF, pour sa part, indique que « la mention du caractère non chiffrable d'un dispositif contribue pleinement à la garantie de fiabilité des informations publiées [...] en ce qu'elle reflète objectivement la disponibilité des données permettant ou non l'estimation du coût des dits dispositifs ».	La Cour prend acte que le non chiffrage dû à l'absence de données participe de l'objectivité de l'estimation du coût selon propos de la DLF.  La Cour propose de réitérer cette recommandation.	<b>Non mise en œuvre</b>
5	(DGOM) Conduire un programme pluriannuel exhaustif d'évaluation des principales dépenses fiscales dans le respect de l'article 25 de la loi organique n°2021-1836 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques (recommandation reformulée)	La DGOM indique que le programme d'évaluation porte sur quatre thématiques qui ne comportent pas de spécificité ultra-marine et qu'elle ne s'associe pas, en conséquence, aux travaux d'évaluation prévue. Elle poursuit en revanche son programme pluriannuel (2023-2025) par la finalisation d'une étude sur l'imposition sur la consommation et une sur les fonds d'investissement de proximité outre-mer.	Le programme pluriannuel mentionné dans la réponse de l'an passé ne devrait produire de résultat concret qu'en 2024.  La Cour propose de reformuler cette recommandation.	<b>Mise en œuvre incomplète</b>
6	(Ladom, DGOM, DB) Assurer, avec le soutien des administrations de tutelle, une gestion rigoureuse et conforme des fonds communautaires versés afin de garantir la pérennité du financement (nouvelle recommandation).	La DGOM précise qu'afin de sécuriser les procédures de gestion, l'opérateur a aussi bien développé leur dématérialisation, ce qui permet une meilleure disponibilité des pièces justificatives, que la simplification de ces procédures. Par ailleurs la réorganisation des équipes de l'opérateur permet une meilleure coordination des tâches sur les aspects métiers. Cette réorganisation a également donné lieu à un recrutement d'un agent gestionnaire permettant de sécuriser et fiabiliser la conformité des données et des pièces. Enfin, depuis novembre 2023, LADOM a mis en place un dispositif de comptabilisation des subventions européennes en lien avec les commissaires aux comptes. Ce dispositif permet de fiabiliser et de sécuriser la bonne réception de ces fonds.  La DB indique qu'une convention FSE+ entre LADOM et la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) correspondant au programme national FSE+ validé par la Commission européenne devrait être établie début 2024. En lien avec le CGEFL, la DB précise porter une attention particulière à la fiabilisation du niveau de crédits européens inscrits en recettes au budget de l'agence.	Malgré les améliorations rapportées par les tutelles, et alors que le passage au FSE+ était décrit comme un facteur facilitant la perception des subventions européennes, le niveau de perception a nettement diminué en 2023.  Les retards pris dans la programmation 2021-2027 du FSE+ ainsi que les délais de perception pointent vers des délais de versement encore plus longs qu'auparavant.  La Cour propose de reformuler cette recommandation.	<b>Mise en œuvre incomplète</b>

### Annexe n° 3 : soutenabilité budgétaire de la mission *Outremer* : les restes à payer

L'augmentation des volumes de restes à payer sur l'exercice 2023 concerne tous les d'outre-mer, à l'exception de Saint Pierre et Miquelon (avec une diminution de 5,7 % pour atteindre L'augmentation des volumes de restes à payer sur l'exercice 2023 concerne tous les territoires 7,5 M€ M€ de restes à payer fin 2023). Elle est relativement contenue à la Réunion (+1,5 %), en Guadeloupe (+3,2 %) et en Polynésie Française (3,9 %). Les restes à payer accusent en revanche une progression nettement plus marquée à Mayotte (+8,7 %), en Guyane (+8,8 %), en Nouvelle-Calédonie (+13,0 %) et à Wallis-et-Futuna (+30,5 %).

Graphique n° 19 : évolution des restes à payer du programme 123 par territoire (en M€)



Source : Cour des comptes d'après Chorus et DGOM. Note : ne figurent pas sur le graphique les restes à payer pour Saint Pierre et Miquelon (7,5 M€ M€ en 2023) et Wallis et Futuna (8,1 M€ M€ en 2023).

### Annexe n° 4 : exécution des crédits du plan de relance sur la mission Outre-mer

<i>BOP</i>	Enveloppe ouverte		Consommation en 2023		Taux de consommation		Restes à payer à fin 2023
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	
<i>Central</i>	30 000 000	24 000 000	0	7 645 570	100%	41%	<b>17 777 422</b>
<i>Guadeloupe</i>	7 900 000	7 900 000	-450 000	592 551	94%	73%	<b>2 047 590</b>
<i>Martinique</i>	6 600 000	6 600 000	-33 021	770 422	100%	44%	<b>3 674 392</b>
<i>Guyane</i>	6 600 000	6 600 000	0	0	107%	56%	<b>3 131 444</b>
<i>La Réunion</i>	10 500 000	10 500 000	-200 600	3 132 426	98%	74%	<b>2 668 016</b>
<i>Saint-Pierre-et-Miquelon</i>	40 000	40 000	0	0	0%		<b>0</b>
<i>Mayotte</i>	4 300 000	4 300 000	0	556 956	89%	47%	<b>2 011 307</b>
<i>Wallis-et-Futuna</i>	100 000	100 000	0	0	100%	100%	<b>0</b>
<i>Polynésie Française</i>	1 900 000	1 900 000	0	527 910	100%	80%	<b>380 000</b>
<i>Nouvelle Calédonie</i>	2 060 000	2 060 000	0	410 810	100%	67%	<b>681 964</b>
<b>Total</b>	<b>70 000 000</b>	<b>64 000 000</b>	<b>-683 622</b>	<b>13 636 645</b>	<b>99%</b>	<b>53%</b>	<b>32 372 135</b>

Source : DGOM. \*Par engagements réalisés

## Annexe n° 5 : trajectoire budgétaire des contrats de convergence et de transformation (CCT) pour la période 2024-2027

Ministères	Montant mandaté CCT et CDEV 2024 - 2027	Guadeloupe	Guyane	Martinique	Mayotte	Réunion	Saint-Pierre-et-Miquelon	Wallis-et-Futuna	Saint-Martin	Polynésie Française	Nouvelle-Calédonie	Total
ministère chargé des outre-mer	P 123	26 000 000 €	27 533 330 €	23 365 875 €	157 512 732 €	69 837 932 €	9 000 000 €	26 072 000 €	39 000 000 €	118 134 233 €	297 736 641 €	794 192 743 €
ministère chargé des outre-mer	P 123 - FEI/Projets Sports	4 500 000 €	4 500 000 €	4 500 000 €	5 500 000 €	5 500 000 €	500 000 €	500 000 €	500 000 €	1 000 000 €	1 000 000 €	28 000 000 €
ministère des sports	ANS - Projets Sports	4 500 000 €	4 500 000 €	4 500 000 €	5 500 000 €	5 500 000 €	500 000 €	500 000 €	500 000 €	1 000 000 €	1 000 000 €	28 000 000 €
ministère de la transition énergétique	ADEME	16 192 000 €	6 900 000 €	19 435 000 €	3 500 000 €	19 550 000 €	460 000 €	0 €	0 €	5 213 400 €	11 918 198 €	83 168 598 €
ministère de la transition écologique	P 181 (FFPRNM)	35 000 000 €	3 000 €	31 800 000 €	3 500 000 €	1 600 000 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	71 903 000 €
ministère de la transition écologique	OFB	35 000 000 €	36 000 000 €	27 000 000 €	46 000 000 €	30 000 000 €	3 000 000 €	3 000 000 €	3 500 000 €	10 000 000 €	9 500 000 €	203 000 000 €
ministère du travail	P 103 (hors PIC)	1 484 533 €	1 333 332 €	2 166 200 €	1 484 532 €	3 790 240 €	1 680 000 €	0 €	0 €	0 €	0 €	11 938 837 €
ministère chargé des collectivités territoriales	P 112	2 712 000 €	3 178 668 €	2 512 000 €	3 312 000 €	10 245 332 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	21 960 000 €
ministère de la transition écologique	P 113	2 135 132 €	3 700 000 €	1 736 200 €	1 285 532 €	2 565 000 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	11 421 864 €
ministère de la culture	P 131	1 000 000 €	1 626 000 €	1 000 000 €	900 000 €	1 600 000 €	151 000 €	0 €	0 €	595 000 €	0 €	6 872 000 €
ministère de la culture	P 175											
ministère de la culture	P 361											
ministère chargé de l'égalité entre les femmes et les hommes	P 137	800 000 €	800 000 €	800 000 €	800 000 €	940 000 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	4 140 000 €
ministère chargé des outre-mer	P 138	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	5 440 000 €	0 €	0 €	3 352 000 €	8 792 000 €
ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche	P 150	5 000 000 €	6 333 000 €	5 000 000 €	12 000 000 €	6 333 000 €	0 €	0 €	0 €	2 600 000 €	2 600 000 €	39 866 000 €
ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche	P 231											
ministère de la transition écologique	P 217	0 €	0 €	0 €	0 €	100 000 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	100 000 €
ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche	P 172	293 400 €	259 974 €	293 400 €	165 380 €	983 752 €	0 €	0 €	0 €	704 000 €	528 000 €	3 227 906 €
ministère chargé des transports	P 203	18 800 000 €	171 000 000 €	17 100 000 €	70 000 000 €	22 600 000 €	13 000 000 €	0 €	0 €	0 €	0 €	312 500 000 €
ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse	P 214	0 €	0 €	0 €	523 000 000 €	60 000 000 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	583 000 000 €
	<b>Total</b>	<b>153 417 065 €</b>	<b>267 667 304 €</b>	<b>141 208 675 €</b>	<b>834 460 176 €</b>	<b>241 145 256 €</b>	<b>28 291 000 €</b>	<b>35 512 000 €</b>	<b>43 500 000 €</b>	<b>139 246 633 €</b>	<b>327 634 839 €</b>	<b>2 212 082 948 €</b>

Source : DGOM

## Annexe n° 6 : coût des contrats de redressement outre-mer de première (2021) et deuxième (2023) générations

### Tableau n° 38 : première génération de COROM (2021-2023)

	Bénéficiaires	AE 2021	CP 2021	AE 2022	CP 2022	AE 2023	CP 2023
<i>Guadeloupe</i>	Basse-Terre	2 730 000 €	1 050 000 €		840 000 €		630 000 €
	Pointe-à-Pitre	2 814 000 €	1 134 000 €	950 000 €	1 790 000 €	582 770 €	1 422 770 €
	Grand-Bourg			200 000 €	200 000 €		
	Sainte-Rose	-	-	2 400 000 €	800 000 €	190 168 €	1 790 168 €
<i>Martinique</i>	Fort-de-France	4 422 000 €	1 782 000 €	2 270 000 €	3 590 000 €	1 324 214 €	2 644 214 €
	Saint-Pierre	804 000 €	324 000 €		50 000 €		310 000 €
<i>Guyane</i>	Cayenne	2 300 000 €	800 000 €		375 000 €		375 000 €
	Iracoubo	660 000 €	260 000 €	129 000 €	329 000 €	74 817 €	74 817 €
<i>La Réunion</i>	Saint-Benoît	2 814 000 €	1 134 000 €		840 000 €		630 000 €
<i>Mayotte</i>	Sada	-	-	800 000 €	400 000 €	91 903 €	491 903 €
<i>Assistance technique (AFD)</i>		4 500 000 €	1 100 000 €		2 200 000 €		1 061 549 €
<b>Total</b>		<b>21 044 000 €</b>	<b>7 584 000 €</b>	<b>6 749 000 €</b>	<b>11 414 000 €</b>	<b>2 263 872 €</b>	<b>9 630 421 €</b>

### Tableau n° 39 : deuxième génération de COROM (2023-)

	Bénéficiaires	AE 2023	CP 2023
<i>Guadeloupe</i>	Capesterre Belle Eau	700 000 €	700 000 €
	Saint Louis de Marie Galante		
	Grand Bourg	200 000 €	200 000 €
	Capesterre de Marie Galante		
	Saint-François		
<i>Martinique</i>	Gros-Morne		
	Le Prêcheur		
	La Trinité		
	Saint-Esprit	700 000 €	700 000 €
<i>La Réunion</i>	Sainte-Marie	700 000 €	700 000 €
<i>Guyane</i>	Roura	200 000 €	200 000 €
	Awala-Yalimapo	200 000 €	200 000 €
<i>Mayotte</i>	Bouéni	400 000 €	400 000 €
<i>Assistance technique (AFD)</i>		3 885 000 €	
<b>Total</b>		<b>6 985 000 €</b>	<b>3 100 000 €</b>

Source : Cour des comptes d'après DGOM