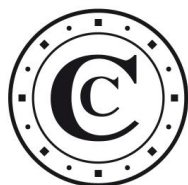


Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2024

Mission Outre-mer

Avril 2025

Sommaire

SYNTHÈSE.....	5
RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS	7
INTRODUCTION	9
CHAPITRE I ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE.....	13
I - LA PROGRAMMATION INITIALE	13
A - Une forte hausse des crédits malgré un périmètre constant	13
B - L'évolution des crédits entre 2023 et 2024	14
C - Une fiabilité de la budgétisation sans amélioration.....	14
D - Des évolutions tendanciennes marquées par des dépenses obligatoires partiellement compensées par des économies	15
E - Un avis favorable du CBCM, une nouvelle répartition des crédits validée	17
II - LA GESTION DES CRÉDITS ET SA RÉGULARITÉ	18
A - Les mouvements intervenus par voies législatives et réglementaires	20
B - Les aléas de la gestion 2024.....	24
C - Les plans sectoriels	26
III - L'ANALYSE DE L'ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE ET DE SES COMPOSANTES	27
A - Une diminution des dépenses mais une meilleure exécution des crédits	27
B - Une mission essentiellement composée de dispositifs d'intervention.....	28
IV - PERSPECTIVES ASSOCIÉES À LA TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE.....	33
A - Des charges à payer en baisse	33
B - Des niveaux de restes à payer non maîtrisés	34
V - L'INCIDENCE DES DÉPENSES SUR L'ENVIRONNEMENT	35
CHAPITRE II LES POLITIQUES PUBLIQUES	39
I - LA GESTION DU PROGRAMME N°123	39
A - Action 1 – <i>Logement</i>	41
B - Action 2 – <i>Aménagement du territoire</i>	42
C - Action 3 – <i>Continuité territoriale</i>	43
D - Action 4 – <i>Sanitaire, social, culture, jeunesse et sport</i>	44
E - Action 6 – <i>Collectivités territoriales</i>	44
F - Action 7 – <i>Insertion et coopération régionale</i>	45
G - Action 8 – <i>Fonds exceptionnel d'investissement</i>	46
H - Action 9 – <i>Appui à l'accès au financement bancaire</i>	46
II - LA GESTION DU PROGRAMME N°138	47
A - Action 1 – <i>Soutien aux entreprises</i>	47
B - Action 2 – <i>Aide à l'insertion et à la qualifications professionnelle</i>	49
C - Action 3 – <i>Pilotage des politiques des outre-mer</i>	50
D - Action 4 – <i>Financement de l'économie</i>	50
III - LA PERFORMANCE	51
IV - LA REVUE DE DÉPENSES ET LES ÉCONOMIES STRUCTURELLES	52

CHAPITRE III LES MOYENS CONSACRÉS PAR L'ÉTAT	
AUX POLITIQUES CONDUITES EN OUTRE-MER	55
I - LES DÉPENSES FISCALES	55
A - Le poids des dépenses fiscales par rapport aux dépenses budgétaires	56
B - La fiabilité du chiffrage des dépenses fiscales	57
C - L'évaluation des dépenses fiscales.....	59
II - LES OPÉRATEURS, LES TAXES AFFECTÉES ET LES FONDS	
SANS PERSONNALITÉ JURIDIQUE.....	60
A - L'adom.....	60
B - Le fonds outre-mer.....	64
III - L'ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE TOTALE SUR MOYENNE PÉRIODE.....	65
ANNEXES.....	69

Synthèse

Les moyens de la mission Outre-mer représentent une part marginale du financement des politiques publiques ultra-marines

Les crédits budgétaires consacrés aux outre-mer constituent en 2024 un peu plus de 3,8 % des dépenses du budget général de l'État, soit 22,8 Md€ de crédits de paiement (CP) en loi de finances initiale (LFI), en baisse relative de 0,2 % par rapport à 2023.

En 2024, 105 programmes budgétaires relevant de 32 missions différentes concourent aux politiques publiques outre-mer. La mission *Outre-mer*, deuxième contributrice, ne représente que 12 % de cet effort, loin derrière la mission *Enseignement scolaire*, qui regroupe à elle seule 31 % des crédits consacrés aux outre-mer, et légèrement devant la mission *Écologie, développement et mobilité durable*, qui se situe à 11 %¹.

La mission *Outre-mer* a vu ses moyens augmenter dès la loi de finances initiale (LFI), à hauteur de 17,0 % d'autorisations d'engagements (AE) et 10,3 % de CP supplémentaires par rapport à la LFI 2023, suite aux engagements pris dans le cadre du comité interministériel des outre-mer de juillet 2023.

Les dépenses de la mission diminuent légèrement en 2024 dans un contexte de régulation budgétaire en cours d'année

En dépit d'une programmation initiale ambitieuse, la mission *Outre-mer* a connu d'importants ajustements en cours de gestion, conduisant à l'annulation de 170 M€ d'AE et 80 M€ de CP sur l'ensemble de l'exercice. Ces mouvements ont principalement touché le programme 123 – *Conditions de vie outre-mer*, pour lequel les crédits disponibles *in fine* ont été réduits de 74 M€ en AE par rapport aux crédits votés en LFI.

Les dépenses de la mission *Outre-mer* affichent ainsi une diminution par rapport à l'année précédente, atteignant 3 116,6 M€ d'AE et 2 917,0 M€ de CP en 2024, soit respectivement 1 % et 2 % de moins qu'en 2023. À ces ressources budgétaires s'ajoutent des dépenses fiscales estimées à 5,6 Md€ en 2024.

L'exécution des crédits s'améliore mais le niveau des restes à payer demeure préoccupant

Les crédits consommés représentent 98 % des crédits disponibles, ce qui marque une amélioration notable de l'exécution de la dépense, reflétant un pilotage resserré tout au long d'une année marquée par les incertitudes et le renforcement de la contrainte budgétaire.

¹ Montants exprimés en autorisations d'engagement (AE) au PLF 2024 tels que repris par le document de politique transversale (DPT) Outre-mer.

La sur-exécution par rapport à la programmation initiale s'atténue également en 2024. Elle concerne historiquement l'action 1 du programme 138 – *Emploi outre-mer* portant la compensation des exonérations de cotisations de sécurité sociale pour les entreprises et travailleurs indépendants ultramarins. La différence entre les crédits consommés et les crédits votés en LFI s'élève cette année à 89,5 M€ d'AE et CP, contre plus de 403 M€ en 2023, un moindre écart qui s'explique par le redéploiement en fin de gestion de la totalité de la réserve du programme pour ce dispositif. La dépense prévue en LFI (1,539 Md€) apparaît néanmoins sous-budgétée au regard de son montant final (1,759 Md€) et du montant qu'elle avait déjà atteint en 2023 (1,816 Md€), illustrant le défaut régulièrement relevé de fiabilité des prévisions.

Enfin, les restes à payer de la mission progressent de 250 M€ pour atteindre 2 450 M€ au 31 décembre 2024. Ils concernent essentiellement le programme 123, pour lequel ils représentent un volume équivalent à plus du double du montant annuel des CP. Si le stock historique a été résorbé à hauteur de 481,6 M€ en cours de gestion, dont 64,5 M€ de retraits d'engagements juridiques inactifs, ce ne sont pas moins de 681,2 M€ « nouveaux » restes à payer qui ont été engendrés en 2024. La rigidification des dépenses induite par cette situation constitue un risque avéré pour la soutenabilité à moyen terme de la mission *Outre-mer*.

Récapitulatif des recommandations

1. Annuler les engagements juridiques sans mouvement depuis cinq ans (*DGOM, CBCM, DB ; recommandation reformulée*).
2. Ajuster dès le PLF 2026 la programmation des AE au regard du rythme de réalisation des cinq dernières années (*DGOM, CBCM, DB ; recommandation nouvelle*).
3. Améliorer la budgétisation de l'action 1 du programme 138 en s'appuyant sur l'exécution des années précédentes, ainsi que sur les prévisions d'automne de l'Urssaf Caisse nationale connues au moment de l'examen du PLF de l'année N+1 (*DGOM, DB ; recommandation reformulée*).
4. Conduire un programme pluriannuel exhaustif d'évaluation des principales dépenses fiscales pour les fiabiliser, en priorisant les dépenses fiscales les plus couteuses et supprimer les dépenses fiscales inefficaces (*DGOM, DLF, DB ; recommandation réitérée*).
5. Poursuivre la mise en œuvre des mesures correctives nécessaires à une perception plus efficiente et une gestion plus rigoureuse des fonds européens FSE+ (*DGOM, DB, Ldom ; recommandation reformulée*).

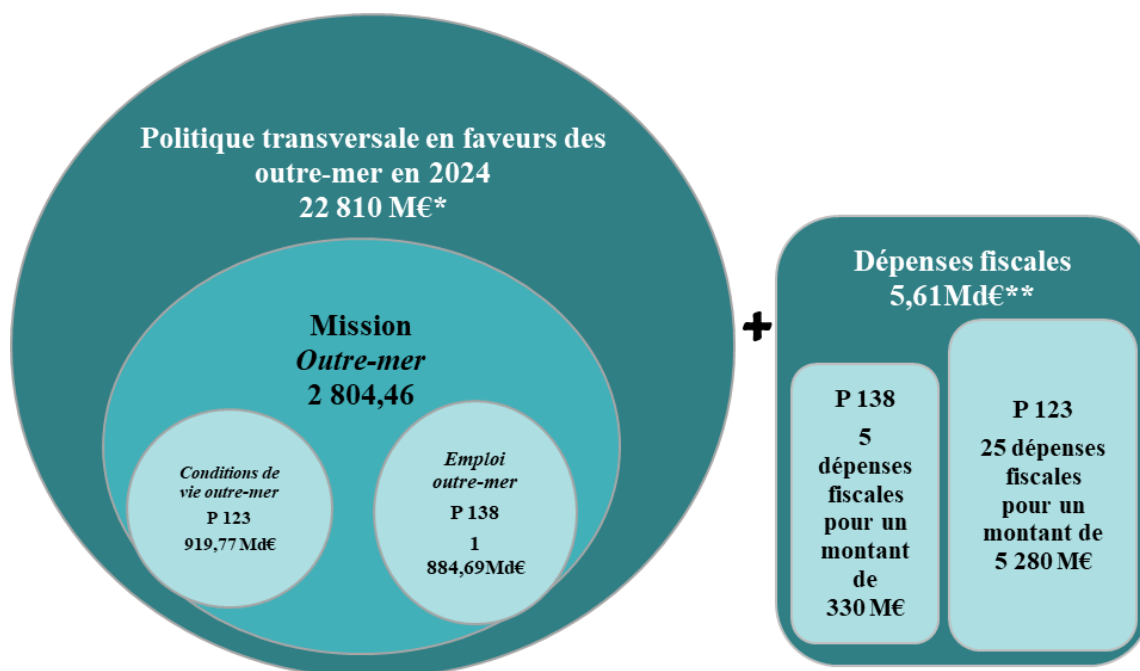
Introduction

La mission *Outre-mer*, placée sous la responsabilité du ministère délégué de l'intérieur et chargé 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. A ces dépenses budgétaires s'ajoutent des dépenses fiscales, elles-mêmes plus de deux fois 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.

L'action de l'État en outre-mer est portée par 105 programmes budgétaires relevant de 32 missions du budget général, à quoi s'ajoutent neuf prélèvements sur recettes (PSR). La dépense totale en faveur des outre-mer s'élève en 2024 à 21,2 Md€ en AE et à 22,8 Md€ en CP. Les crédits de la mission *Outre-mer* ne constituent ainsi qu'une portion congrue de l'effort budgétaire total de l'État dans ces territoires, à hauteur de 12,34 %, en légère croissance par rapport à 2023 où cette mission n'en représentait que 11,5%.

Schéma n° 1 : dépenses en faveur des outre-mer



Source : Cour des comptes d'après Chorus

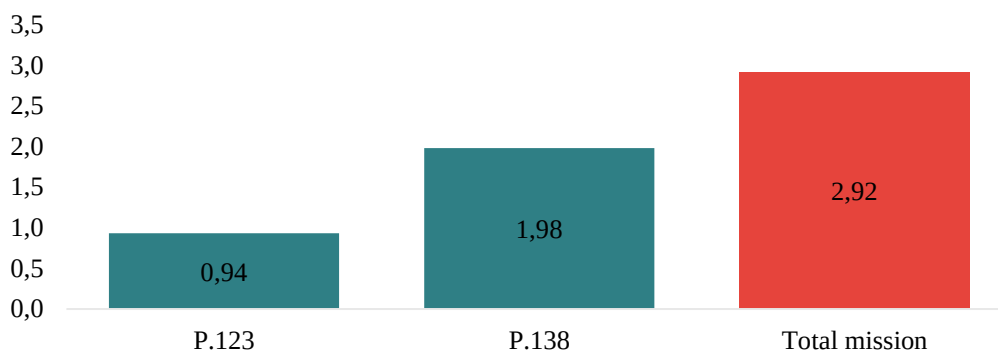
* Chiffrage 2024(LFI) et document de politique transversale 2024 ;

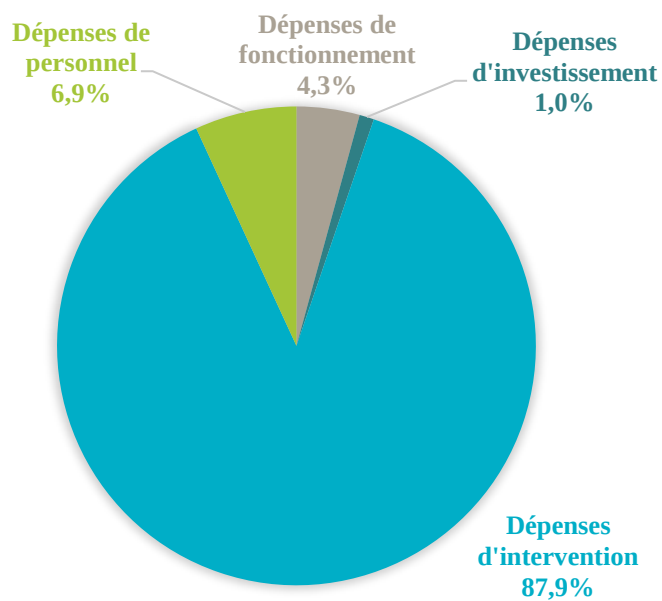
** Chiffrage 2024 issu du Tome II Voies et moyens annexé au PLF 2024.

Tableau n° 1 : crédits ouverts en LFI pour 2024 par programme à périmètre courant

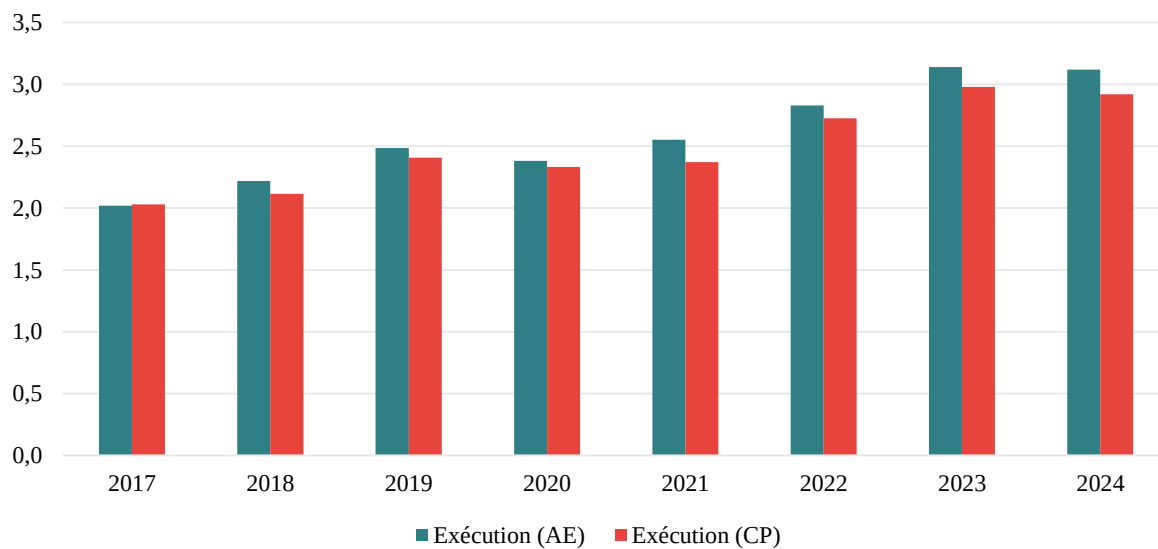
En M€	AE	Évolution LFI 2024/LFI 2023	CP	Évolution LFI 2024 / LFI 2023
Programme 123	1 281,62	34,42 %	919,77	17,32 %
Programme 138	1 899,45	7,61 %	1884,69	7,17 %
Mission	3 181,08	17,01 %	2 804,46	10,30 %

Source : Cour des comptes d'après Chorus

Mission Outre-mer**Programme 123 – Conditions de vie outre-mer****Programme 138 – Emploi outre-mer****Graphique n° 1 : les dépenses budgétaires et fiscales (en Md€)***Source: Cour des comptes d'après Tome II Voies et Moyens 2024 et exécution Chorus pour les dépenses budgétaires***Graphique n° 2 : les dépenses de la mission par programme – exécution 2024 (CP, Md€)***Source : Cour des comptes d'après Chorus*

Graphique n° 3 : les dépenses de la mission par titre – exécution 2024 (CP)

Source : Cour des comptes d'après Chorus

Graphique n° 4 : exécution 2018-2024 des crédits de la mission Outre-mer (en Md€)

Source : Cour des comptes d'après Chorus

Chapitre I

Analyse de l'exécution budgétaire

I - La programmation initiale

A - Une forte hausse des crédits malgré un périmètre constant

En 2024, les programmes de la mission *Outre-mer* ne connaissent pas d'évolution de périmètre à l'inverse de la gestion 2023 qui avait vu la diminution des 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, et des crédits du programme 123 – *Conditions de vie outre-mer*, à hauteur de 3,7 M€, au titre d'un transfert vers le programme 162 de 0,2 M€ (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 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

		AE (en M€)			CP (en M€)		
<i>A périmètre constant</i>		LFI 2023	PLF 2024	Evolution	LFI 2023	PLF 2024	Evolution
<i>P123</i>	conditions de vie	953,48	1 022,97	7,29%	783,99	789,42	0,69%
<i>P138</i>	emploi OM	1 765,16	1 881,45	6,59%	1 758,54	1 868,19	6,24%
<i>Mission Outre-mer</i>		2 718,64	2 904,43	6,83%	2 542,53	2 657,61	4,53%

Source : PLF 2023 /PAP 2023

À périmètre constant, les crédits de la mission outre-mer présentent une hausse de 6,8 % en AE et de 4,5 % en CP soit 185,8 M€ en AE et 115,1 M€ en CP. Cette augmentation porte davantage sur le programme 138 (6,6 % en AE et 6,2 % en CP) que sur le programme 123 (7,3 % en AE mais seulement 0,7 % en CP).

B - L'évolution des crédits entre 2023 et 2024

Les crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2024 s'élèvent à 3 181,1 M€ en AE (2 718,6 M€ en 2023) et 2 804,5 M€ (2 542,5 M€ en 2023) en CP, respectivement en hausse de 17,0% et de 10,3 % par rapport à la LFI 2023.

Tableau n° 3 : évolution des crédits inscrits en programmation initiale 2024 et loi de finances 2024

	Programme 123		Programme 138		Total mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<i>PLF 2023</i>	907,48	737,99	1758,11	1751,50	2 665,60	2 489,49
<i>LFI 2023</i>	953,48	783,99	1765,16	1758,54	2 718,64	2 542,53
<i>PLF 2024</i>	1 022,97	789,42	1 881,45	1 868,19	2 904,43	2 657,61
<i>Amendements</i>	258,65	130,35	18	16,50	276,65	146,85
<i>LFI 2024</i>	1 281,62	919,77	1 899,45	1 884,69	3 181,08	2 804,46
<i>Évolution LFI 2024/LFI 2023</i>	34,42%	7,61%	17,32%	-7,17%	17,01%	10,30%

Source : PLF 2023/LFI 2024

La programmation initiale 2024 portait sur un budget de 2 904,4 M€ en AE et 2 657,6 M€ en CP. En LFI 2024, les crédits de la mission *Outre-mer* présentent une augmentation de 9,5 % en AE et 5,5 % en CP par rapport aux crédits inscrits au PLF 2024.

Trente-cinq amendements ont modifié significativement les crédits de la mission *Outre-mer*, dont 25 concernent le programme 123. Au total, les amendements intervenus pendant l'examen de la LFI 2024 ont augmenté de 258,65 M€ en AE et 130,35 M€ en CP le programme 123, dont 100 M€ en AE et 60 M€ en CP (amendement AN n°II-4174) afin d'apporter un soutien exceptionnel au départemental de Mayotte et financer notamment l'aide sociale à l'enfance, la protection maternelle et infantile et le transport scolaire. Les crédits du programme 138 ont été majorés, dans une moindre mesure de 18 M€ en AE et de 16,5 M€ en CP, au titre notamment d'un amendement visant à financer un dispositif de soutien aux investissements des entreprises en matière d'usage durable de l'eau dans les processus de production (amendement Sénat n°II-1181 pour 10 M€ en AE et en CP). En revanche l'amendement II-1180 du Sénat visant à mettre en place à titre expérimental une extension du dispositif Cadres d'avenir aux formations proposées à l'étranger était impossible à mettre en œuvre à la fois pour des raisons réglementaires et organisationnelles. Les crédits correspondants ont été redéployés.

C - Une fiabilité de la budgétisation sans amélioration

La direction du budget indique qu'en 2024, l'analyse des dispositifs de la mission outre-mer par rapport à la prévision initiale est inopérante compte-tenu des aléas intervenus en cours de gestion, notamment, les émeutes en Nouvelle-Calédonie, le passage de l'ouragan Chido à Mayotte, en toute fin d'année, et la contribution de la mission à la maîtrise des comptes publics à hauteur de près de 79 M€ sur les 10 Md€ d'annulations réalisées par le décret du 21 février 2024.

Néanmoins, les prévisions en PLF des postes de dépenses fondés sur la contractualisation et les appels à projets, tels les CCT (contrats de convergence et de transformation) et le FEI (fonds exceptionnel d'investissement), nécessitent de davantage objectiver le volume contractualisable et les clés de décaissement des engagements passés et à réaliser. Ainsi l'estimation initiale des coûts des CCT à inscrire au PLF lors de l'année de leur signature pourrait être amélioré en prenant en compte le délai d'environ six mois nécessaire pour aboutir à la signature des nouveaux accords et qui de facto réduit le volume de crédits consommés. Pour le FEI, l'enveloppe en AE pourrait davantage être objectivée au regard de l'ampleur des besoins exprimés et les clés de décaissement pourraient être affinées à l'aune des exécutions passées.

En ce qui concerne les prévisions de compensations des exonérations de cotisations sociales patronales propre à l'action 1 du P138, la direction du budget constate chaque année des évolutions sensibles en cours d'année qui affectent dans de plus ou moins grandes ampleurs la capacité à piloter la dépense du programme en cours de gestion. En tout état de cause, malgré les recommandations de la Cour, la sincérisation des crédits du programme n'est pas engagée.

L'analyse plus précise de l'exécution de ces trois grands types de dépenses sera faite dans le cadre des réunions préparant la gestion 2025 avec les services de la DGOM, de la DB et du CBCM.

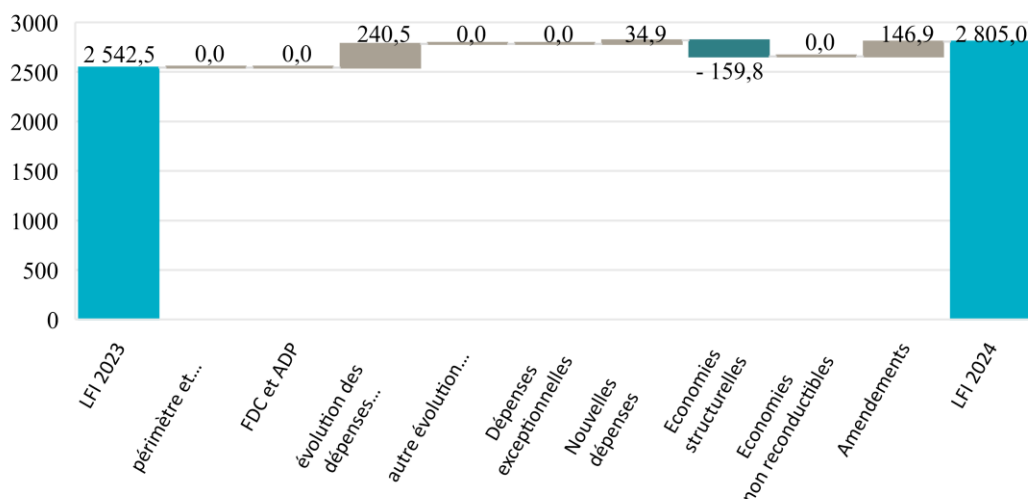
D - Des évolutions tendancielle marquées par des dépenses obligatoires partiellement compensées par des économies

La mission connaît une évolution tendancielle de ses dépenses pour 230,5 M€ compte-tenu d'une augmentation des crédits de 22,7 M€ qui résulte de l'application de la méthode de détermination des besoins à partir des clés d'écoulement des années précédentes².

L'évolution de ces dépenses correspondant 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 246 M€. Celle-ci est toutefois atténuée par une économie de 120 M€ appliquée dans la perspective d'une réforme du dispositif non mise en place en 2024. Ce même programme voit également les crédits destinés à l'extension du service militaire adapté (SMA) 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+ » s'accroître de 12,2 M€ en AE et 6,6 M€ en CP.

² Mise en œuvre conjointement avec la direction du budget depuis 2021, cette méthode permet d'adapter la prévision de CP à partir de la réalité de la consommation des engagements juridiques des années précédentes

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



Source : Cour des comptes

Sur le programme 123, les dépenses nouvelles, exceptionnelles ou pérennes, s'élèvent à 105,3 M€ en AE et 30,1 M€ en CP ; elles correspondent notamment à :

- la politique nationale de soutien à la mobilité internationale avec notamment le fonds de continuité territoriale pour 24 M€ qui évolue compte-tenu du relèvement du plafond de ressources pris en compte par part du quotient familial pour l'aide à la continuité territoriale (environ 7 M€), des actions à destination des étudiantes et étudiants (environ 7 M€) et un dispositif au bénéfice des personnes actives pour favoriser l'installation en outre-mer (environ 2 M€). De nouveaux dispositifs sont positionnés sur l'action 2 du programme 138 car ils bénéficient pour la première fois aux entreprises (environ 2,5 M€) ;
- une mesure nouvelle de 55 M€ en AE et 6 M€ en CP, afin d'augmenter les moyens alloués à la résorption de l'habitat indigne et insalubre.

Sur le programme 138, 4 M€ en AE et en CP permettent l'augmentation des moyens du service militaire adapté (SMA) destinés à la poursuite des projets initiés en 2022.

Ces dépenses tendanciellles ou nouvelles en hausse de près de 274 M€ sont partiellement compensées par des mesures d'économies mises en place en 2024.

Pour le programme 123, cela correspond à la réduction de la dotation de fonctionnement versée aux collectivités territoriales, principalement celle de Guyane (-10 M€ en AE et en CP) et aux crédits de paiements correspondant à la construction du lycée de Wallis et Futuna (-12 M€ en CP). Une mesure d'économie de -7 M€ en AE et en CP a été appliquée à la subvention au syndicat mixte de gestion de l'eau et de l'assainissement de Guadeloupe (SMGEAG).

L'évolution tendancielle est en baisse de 7 M€ en AE et de 3 M€ en CP suite notamment à la fin du dispositif Kiwa³ et à un ajustement à la baisse des CP alloués aux bonifications de prêt.

S'agissant du programme 138, l'évolution tendancielle de -5 M€ et les mesures d'économie de 8,8 M€ sur le Passeport mobilité formation professionnelles (PMFP) résultent du transfert des prestations de formation à France travail. Une économie de 11,21 M€ en AE et de 11,1 en CP provient de la suppression du dispositif visant à compenser la hausse des coûts d'approvisionnement en GNR (gasoil non routier) des entreprises affectées par les conséquences économiques et financières de la guerre en Ukraine (10 M€ en AE et en CP) et de la diminution des crédits destinés au Prêt de développement outre-mer (-1,1 M€).

E - Un avis favorable du CBCM, une nouvelle répartition des crédits validée

Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (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 en date du 15 février 2024.

Le 9 mars 2024, la DGOM a transmis une programmation actualisée afin de tenir compte de l'évolution de la ressource disponible à la suite du surgel du 19 février 2024 en hors titre 2 et en titre 2, du décret d'annulation n°2024-124 du 21 février 2024, du montant des reports généraux effectivement publiés par arrêté du 14 mars 2024 et de la demande de transfert du surgel résiduel positionné sur les crédits de titre 2 du SMA vers les crédits HT2 du SMA. Cette nouvelle répartition des crédits n'entraîne pas l'émission d'un nouvel avis formel du CBCM mais une analyse actualisée au titre duquel il constate que la programmation correspond à la prévision de crédits disponibles :

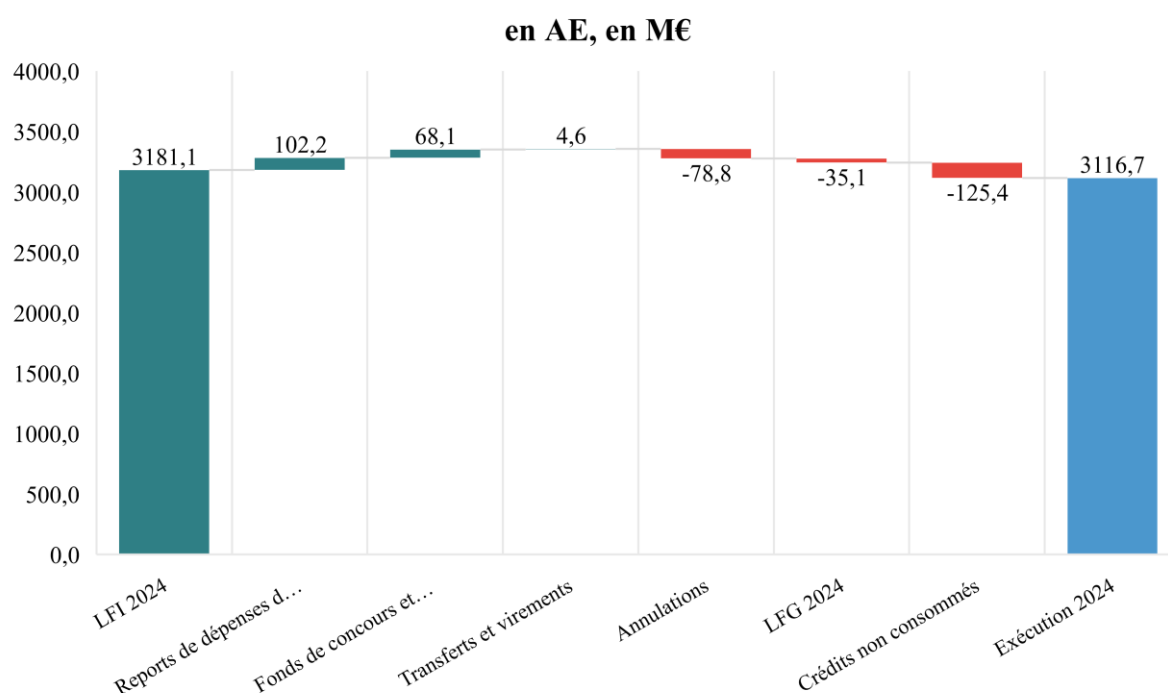
- sur le P123, les crédits sont en baisse 23,4 M€ en AE et 26,7 M€ en CP. La baisse de la ressource en AE s'exerce sur la brique « soutien de l'État aux CT » (-21,7 M€ en AE). S'agissant des CP, les réductions portent sur la brique « soutien de l'État aux CT » (-13,0 M€), le fonds exceptionnel d'investissement (-7,3 M€) et les crédits relatifs à la brique « aménagement contractualisé » (-4,2 M€) ;
- sur le P138, les crédits disponibles sont en baisse de 60,6 M€ en AE et 58,9 M€ en CP ; les évolutions portent essentiellement sur l'exonération de charges sociales. La programmation des dépenses de titre 2 du programme 138 n'appelle pas d'observation de la part du CBCM.

³ L'Initiative Kiwa est un programme qui vise à renforcer la résilience au changement climatique des écosystèmes, des communautés et des économies des îles du Pacifique. Elle est fondée sur un accès simplifié aux financements de l'adaptation au changement climatique.

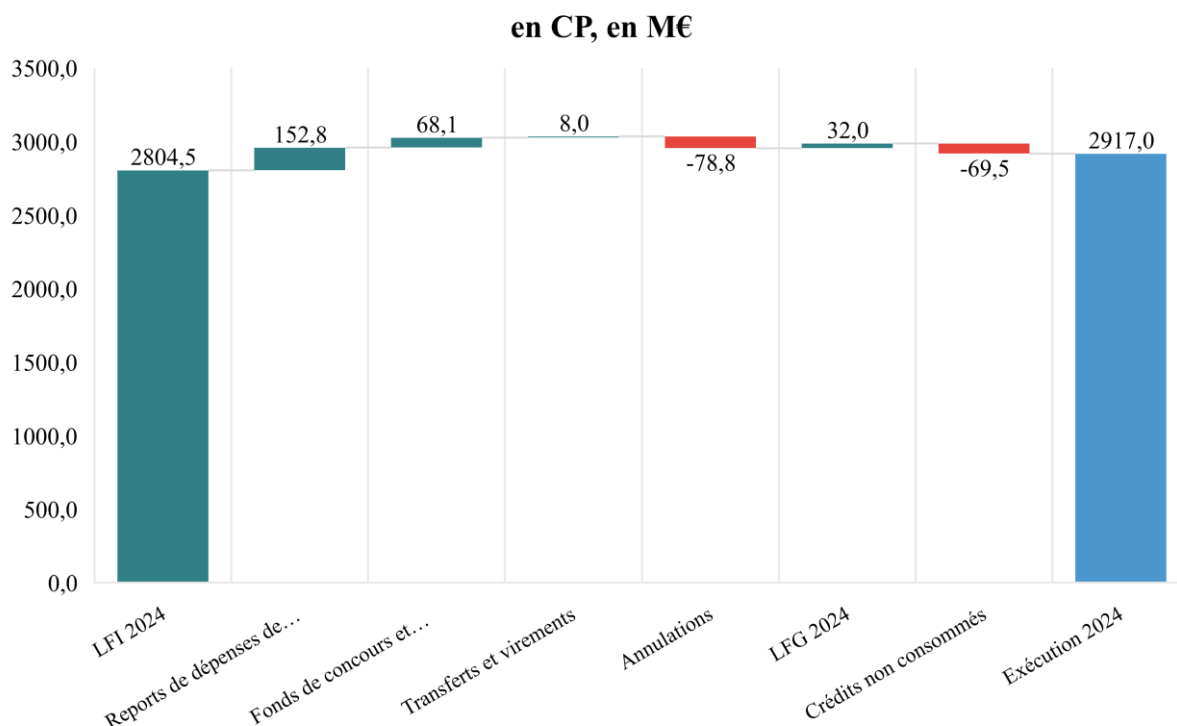
II - La gestion des crédits et sa régularité

La gestion des crédits de la mission *Outre-mer* s'inscrit en 2024 dans un contexte budgétaire et institutionnel particulier, qui a vu intervenir d'importants mouvements en cours d'exercice, notamment d'annulations, venus compenser les problématiques récurrentes de sous-exécution et sous-budgétisation rencontrées sur la mission⁴, résultant en des taux de consommation de 96 % des AE et 98 % des CP disponibles.

Graphique n° 6 : de la LFI à l'exécution 2024



⁴ Paradoxalement, les années précédentes avaient été caractérisées par une sous-budgétisation des crédits votés en LFI, mais une sous-consommation en fin de gestion des AE et CP effectivement disponibles. Des disparités notables étaient cependant observées entre les programmes et les actions, avec notamment une sur-exécution chronique sur le programme 138 liée aux difficultés de prévision des exonérations de cotisations sociales patronales par l'Urssaf Caisse Nationale en année n-1.



Source : Cour des comptes

Les crédits consommés en 2024 pour les deux programmes composant la mission s'élèvent à 3116,7 M€ en AE et 2917,0 M€ en CP, soit 64,4 M€ en-dessous des AE votés en LFI et 112,5 M€ au-dessus des CP votés en LFI contre, respectivement, 421,73 M€ en AE et 437,07 M€ en CP en 2023. Le taux d'exécution des crédits est ainsi de 98 % des AE et 104 % des CP programmés initialement. Il s'élevait en 2023 à 87 % en AE et 91 % en CP.

Au sein du programme 123, les écarts de consommation par rapport à la LFI de - 162,4 M€ en AE et +17,8 M€ en CP résultent essentiellement des différents mouvements réglementaires ayant impacté la gestion du programme. Des reports significatifs de crédits ont été actés en début d'année au titre de la crise de l'eau à Mayotte. Un décret d'annulation a ensuite été pris le 21 février 2024 dans le cadre des mesures de régulation de la dépense. La loi de finances de fin de gestion est venue réduire les autorisations d'engagement disponibles sur le programme 123. Au total, ce sont 164,3 M€ d'AE qui ont été annulés sur l'ensemble de l'exercice, avec un solde des crédits ouverts et annulés inférieur de 74,2 M€ à la LFI s'agissant des AE.

Sur le programme 138, les principaux écarts de consommation par rapport à la LFI de 98,0 M€ en AE et de 94,7 M€ en CP s'expliquent par la différence entre le montant des dépenses liées aux dispositifs d'allègements et d'exonérations de cotisations de sécurité sociale dont bénéficient les entreprises et les travailleurs indépendants ultramarins (1,759 Md€) et le montant budgétisé en LFI pour financer ces dispositifs (1,539 Md€), ayant nécessité l'ouverture de 55,6 M€ et 26,2 M€ de crédits en loi de finances de fin de gestion et un dégel intégral de la réserve de précaution du programme (154,6 M€ en AE et CP).

En tout, en fin de gestion, les crédits non consommés de la mission représentent 125,4 M€ en AE et 69,5 M€ en CP, avec un taux de consommation de 93 % des AE et 98 % des CP disponibles pour le programme 123, et 98 % des AE et des CP disponibles pour le programme 138.

Tableau n° 4 : évolution des crédits en gestion 2024

En M€	N° de programme		N° de programme	
	123		138	
	AE	CP	AE	CP
LFI (a)	1 281,6	919,8	1 899,5	1 884,7
LFR (b)	0,0	0,0	0,0	0,0
dont ouvertures	0,0	0,0	0,0	0,0
dont annulations	0,0	0,0	0,0	0,0
Reports de crédits de 2023 (c)	70,6	83,0	31,6	69,8
dont hors FDC et ADP	66,9	75,7	26,2	35,8
dont FDC et ADP	3,7	7,2	5,5	33,9
FDC & ADP (hors reports) (d)	12,6	12,6	55,4	55,4
Autres mouvements (e)	-68,0	-64,5	-6,2	-6,2
Décrets de virements	-0,7	-0,7	0,0	0,0
Décrets de transferts	7,5	11,0	-2,3	-2,3
Décret d'avance	0,0	0,0	0,0	0,0
Annulations	-74,9	-74,9	-3,9	-3,9
Répartitions (art. 11 de la LOLF)	0,0	0,0	0,0	0,0
art. 21 de la LOLF	0,0	0,0	0,0	0,0
LFG (f)	-89,4	7,0	54,4	25,0
dont ouvertures	0,0	7,0	55,6	26,2
dont annulations	-89,4	0,0	-1,2	-1,2
Solde des crédits ouverts et annulés (*) (a)+(b)+(c)+(d)+(e)+(f)	1 207,4	957,9	2 034,7	2 028,7
Exécution (crédits consommés)	1 119,2	937,6	1 997,4	1 979,4
dont rétablissements de crédits	-0,87	-0,87	-0,82	-0,82
(*) hors reports vers 1				
Taux de consommation	93%	98%	98%	98%

Source : Cour des comptes d'après DGOM et Chorus

A - Les mouvements intervenus par voies législatives et règlementaires

1 - La réserve

Le montant de la réserve de précaution initiale s'est élevé à 164,1 M€ en AE et 143,3 M€ en CP sur l'ensemble de la mission, dont 1,1 M€ sur le titre 2, soit un taux de mise en réserve de 5,5 % hors titre 2 et de 0,5 % sur le titre 2. S'agissant du programme 123, une modulation de la réserve de précaution a été mise en œuvre afin d'exonérer certaines dépenses

spécifiques inscrites à l'action 6 – *Collectivités territoriales*⁵, conduisant à l'application d'un taux majoré de réserve sur les autres dispositifs (6,8 % en AE et 7,02 % en CP).

Tableau n° 5 : évolution de la réserve en gestion 2024

En M€	Programme 123		Programme 138		Total mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Mise en réserve initiale	70,5	50,6	93,6	92,8	164,1	143,3
<i>Surgel (février 2024)</i>	21,1	24,3	51,0	51,8	72,2	76,1
<i>Annulation en cours de gestion (février 2024)</i>	-74,9	-74,9	-3,9	-3,9	-78,8	-78,8
<i>Surgel (juillet 2024)</i>	138,0	71,2	15,0	15,0	153,0	86,2
Réserve au 01/12/2024	154,7	71,2	155,7	155,7	310,4	226,9
<i>Annulation en fin de gestion</i>	-89,4	0,0	0,0	0,0	-89,4	0,0
Dégel de fin de gestion	-65,3	-71,2	-155,7	-155,7	-221,0	-226,9

Source : Cour des comptes d'après données DGOM

Un gel complémentaire hors titre 2 a été mis en œuvre en février à raison de 21,1 M€ d'AE et 24,3 M€ de CP sur le programme 123 et 47,1 M€ d'AE et 47,9 M€ de CP sur le programme 138. La réserve du programme 123 a ensuite été partiellement annulée par le décret du 21 février 2024 (cf. infra), pour un montant de 74,9 M€ d'AE et CP. Enfin, un gel complémentaire est intervenu en juillet à hauteur de 138,0 M€ d'AE et 71,2 M€ de CP pour le programme 123, et 15 M€ d'AE et CP pour le programme 138.

Alors que les différents surgels avaient ainsi réduit de façon conséquente les crédits disponibles sur le programme 123, la loi de finances de fin de gestion a dégelé 65,3 M€ d'AE et 71,2 M€ de CP sur celui-ci, ainsi que l'intégralité de la réserve (hors titre 2) sur le programme 138.

2 - Les reports

Le montant des reports de 2023 sur 2024 est en nette progression pour la mission *Outre-mer*, à 102,2 M€ en AE et 152,8 M€ en CP (contre 56,8 M€ en AE et 34,2 M€ en CP de 2022 à 2023). Cette forte augmentation résulte essentiellement des crédits ouverts fin 2023 sur le programme 123 au titre de la crise de l'eau à Mayotte, dont la gestion s'est poursuivie en début d'année 2024. Les reports effectués au titre des fonds de concours, qui concernent

⁵ Il s'agit certaines dotations prévues par une loi ou un décret ou faisant l'objet d'un engagement ferme de l'État : le Fonds intercommunal de péréquation, la dotation territoriale d'investissement des communes en Polynésie française, la dotation globale de construction et d'équipement des collèges en Nouvelle-Calédonie, le soutien aux collectivités gestionnaires de l'eau-assainissement et les subventions de fonctionnement.

des crédits non consommés au titre des fonds rattachés en 2022 ou reportés des années antérieures⁶, sont de moindre envergure, à hauteur de 10,9 M€ d'AE et 12,7 M€ de CP.

Tableau n° 6 : reports de 2023 sur la gestion 2024

<i>En M€</i>	Programme 123		Programme 138	
	AE	CP	AE	CP
Fonds de concours	3,7	7,2	5,5	33,9
Autres reports	66,9	75,7	26,2	35,8
<i>Crédits généraux</i>	<i>51,1</i>	<i>75,7</i>	<i>2,3</i>	<i>35,8</i>
<i>Reports techniques - AENE</i>	<i>15,9</i>		<i>23,8</i>	
Total	70,6	83,0	31,6	69,8

Source : Cour des comptes d'après Chorus et DGOM

S'agissant du programme 123, les reports s'élèvent à 70,6 M€ en AE et 83,0 M€ en CP (à comparer à 18,1 M€ en AE et 7,9 M€ en CP en 2023). Ils regroupent les reliquats sur les rattachements par voie de fonds de concours à hauteur de 3,7 M€ en AE et de 7,2 M€ en CP, les affectations non encore engagées pour 15,9 M€, correspondant à titre principal à l'opération de rénovation du lycée de Wallis-et-Futuna, et surtout le report de 51 M€ en AE et de 75,7 M€ en CP de crédits généraux, correspondant aux reliquats non consommés en 2023 sur les crédits ouverts pour lutter contre la crise de l'eau à Mayotte et les dotations à la collectivité de Guyane et à la Nouvelle-Calédonie⁷.

S'agissant du programme 138, les reports s'élevaient à 31,6 M€ en AE et 70,0 M€ en CP (contre 38,6 M€ en AE et 26,3 M€ en CP l'année précédente). Ils regroupent les reliquats sur les rattachements par voie de fonds de concours à hauteur de 5,5 M€ en AE et 34 M€ en CP, les affectations non encore engagées pour 23,8 M€ (tranches fonctionnelles du service militaire adapté), et les reliquats de crédits non consommés en 2023 pour 2,3 M€ en AE et 36 M€ en CP, destinés à financer les dépenses liées aux exonérations de charges sociales en 2024.

3 - Les rattachements de fonds de concours et d'attributions de produits

Le programme 123 a bénéficié de rattachements de fonds de concours à hauteur de 12,6 M€ en AE et en CP, dont 11,5 M€ pour les dispositifs de couverture mobile en outre-mer et 1 M€ pour la route Maripasoula/Papaïchton en Guyane.

⁶ 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.

⁷ Le versement de la seconde tranche de la dotation prévue en 2023 pour la collectivité territoriale de Guyane n'a pu être réalisé en toute fin de gestion en raison d'un problème technique ; les crédits ont été versés en janvier 2024. Le versement de la dotation gouvernementale pour la Nouvelle-Calédonie a été décalé au premier trimestre 2024 par une convention signée entre l'État et le gouvernement de Nouvelle-Calédonie.

Le programme 138 a bénéficié de rattachements de fonds de concours et attributions de produits à hauteur de 55,4 M€ en AE et en CP, tous à destination du service militaire adapté (SMA), dont 54,5 M€ au titre du fonds social européen (FSE).

4 - Les autres mouvements

Les autres mouvements budgétaires intervenus en 2024 ont réduit de 109,3 M€ les autorisations d'engagements et de 38,8 M€ les crédits de paiement disponibles, modifiant substantiellement la gestion en cours d'exercice.

Le principal mouvement intervenu en cours de gestion concerne le décret n°2024-124 du 21 février 2024 qui a annulé, pour l'exercice 2024 et sur l'ensemble du budget de l'État, 10 Md€ en AE et 10,2 Md€ en CP, dont 78,9 en AE et CP sur la mission *Outre-mer*, répartis entre 74,9 M€ en AE et en CP sur le programme 123 et 3,9 M€ de titre 2 en AE et en CP sur le programme 138. Le détail des annulations par actions est fourni en Annexe n° 3 :.

Des décrets de virement et transferts ont apporté en cours d'année quelques évolutions peu significatives (respectivement -0,7 M€ d'AE et CP et 5,2 M€ d'AE et 8,7 M€ de CP).

Enfin, la loi de finances de fin de gestion a partiellement annulé la réserve du programme 123 (-89,4 M€ en AE), et rehaussé les AE et CP du programme 138 à hauteur de respectivement 55,7 M€ et 26,3 M€ afin d'assurer la prise en charge de la hausse des exonérations des cotisations sociales patronales.

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

Référence	Mouvements			Objet du transfert
	AE	CP	Programme	
DECRETS D'ANNULATION				
Décret n°2024-124 du 21 février 2024	-74,9	-74,9	P123	Décret d'annulation pris dans le cadre des mesures de maîtrise de la trajectoire de finances publiques
	-3,9	-3,9	P138	
Total	-78,8	-78,8		
DECRETS DE VIREMENT				
Décret n°2024-601 du 26 juin 2024	-0,7	-0,7	P123	Au profit du programme 232 – Vie politique, afin de financer des observateurs de l'ONU en Nouvelle- Calédonie
Décret n°2024-1055 du 22 novembre 2024	0,0	0,0	P138	Financement des dépenses liées au déplacement de la délégation du ministère chargé des outre-mer en Polynésie française du 25 au 30 juillet 2024
Total	-0,7	-0,7		
DECRETS DE TRANSFERT				
Décret n° 2024-602 du 26 juin 2024	-3,1	-3,1	P123	Multiples transferts sortants destinés à financer notamment des places d'hébergement d'urgence à Mayotte, le réseau de surveillance volcanologique

Référence	Mouvements			Objet du transfert
				et sismologique de Mayotte, l'acquisition de nouveaux radars pour les Antilles et les mesures de lutte contre la pollution des sols au chlordécone
Décret n° 2024-687 du 5 juillet 2024	11,5	10,9	P123	Contribution des programmes 124 et 204 au financement du « Plan Eau » à Mayotte
Décret n° 2024-1077 du 28 novembre 2024	-0,9	3,2	P123	Transferts entrants des programmes 124 et 204 au financement du « Plan Eau » à Mayotte Transferts sortants destinés notamment au financement de la route de Maripasoula à Papaïchton dans le cadre du nouveau contrat de convergence et de transformation avec la Guyane
Décret n°2024-1187 du 18 décembre 2024	-2,3	-2,3	P138	Transfert sortant au profit du programme 134 en vue de financer le dispositif de soutien aux entreprises « cas par cas » en Nouvelle-Calédonie ⁸
Total	5,2	8,7		
LFFG				
Loi n°2024-1167 du 6 décembre 2024 de finances de fin de gestion pour 2024	-89,4	7,0	P123	Annulation partielle de la réserve et ouverture de crédits au titre du contrat de développement entre l'État et le gouvernement de Nouvelle-Calédonie
	54,4	25,0	P138	Annulation partielle en raison d'une sous-exécution du titre 2 mais ouverture de crédits en raison de la hausse du coût de compensation des exonérations de cotisations sociales patronales
Total	-35,1	32,0		
Total général	-109,3	-38,8		

Source : Cour des comptes d'après Chorus et DGOM

B - Les aléas de la gestion 2024

Le rythme de consommation mensuelle des crédits a été marqué par les incertitudes liées aux annulations de début d'année ainsi qu'à la conjoncture particulière des outre-mer (notamment la crise en Nouvelle-Calédonie au printemps). La gestion 2024 apparaît ainsi relativement atypique.

Sur le programme 123, en AE, 39 % des crédits seulement étaient engagés au premier semestre (contre 48 % en 2023 et 51 % en 2022). C'est le troisième trimestre qui connaît la plus forte consommation (39 % des engagements annuels). En crédits de paiement, la

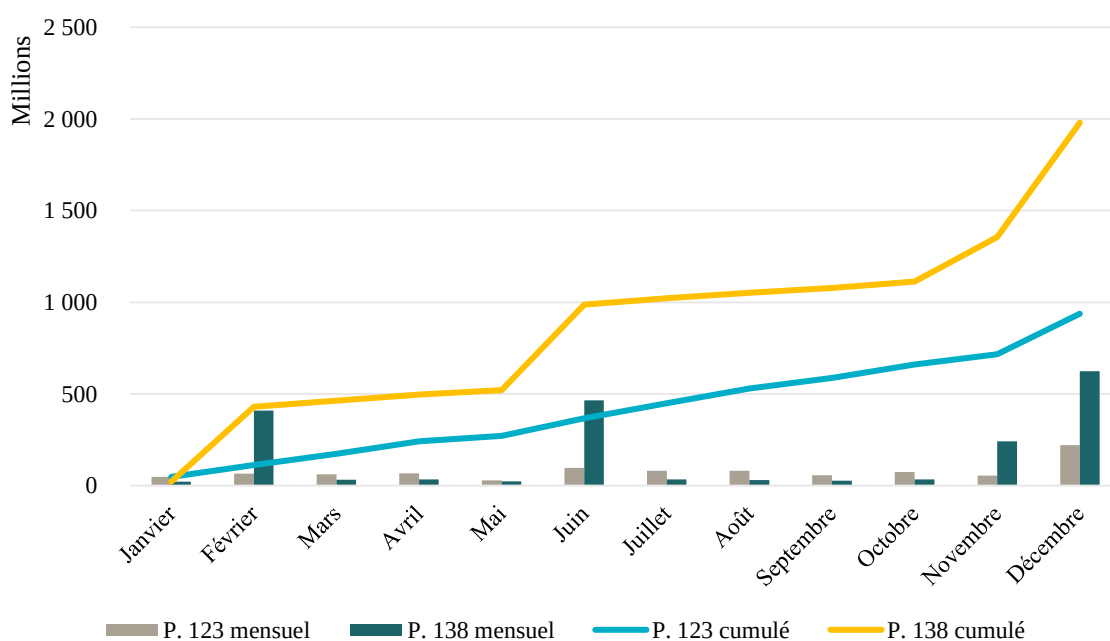
⁸ Ce transfert a été opéré suite à un mouvement de fongibilité asymétrique depuis les crédits de titre 2 hors CAS non consommés sur le programme 138.

consommation apparaît plus régulière que les années passées et atteint 39 % au premier semestre, contre 37 % en 2023 et 40 % en 2022.

Sur le programme 138, hors exonérations de charge, 50 % des AE ont été consommées au premier semestre en 2024, un taux moindre que les années précédentes (64 % en 2023 et 63 % en 2022). Les engagements sur le dernier trimestre représentent 34 % du total des engagements de l'année en 2024 (23 % en 2023 et 15 % en 2022). En crédits de paiement et hors exonérations de charges, la consommation s'est légèrement dégradée au premier trimestre (17 % par rapport à la consommation annuelle en 2024 contre 23 % en 2023), avant de rebondir au dernier trimestre (40 % en 2024 contre 32 % en 2023).

En 2024, comme les années précédentes, plusieurs demandes de paiement ont été créées après la date limite fixée au 18 décembre, principalement pour le programme 138 au titre de la compensation des exonérations de cotisations sociales, pour un montant de 375,8 M€.

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



Source : Cour des comptes d'après Chorus

Un certain nombre de mesures d'urgences ont été mises en place à la suite des émeutes du 13 mai 2024 en Nouvelle-Calédonie, à destination des acteurs économiques et des collectivités locales. Pour l'année 2024, elles ont représenté plus de 580 M€, dont 70 M€ portées par la mission *Outre-mer*. Le programme 123 a contribué à l'aide mise en place dans le cadre du dispositif de prêts garantis portés par la société de gestion de fonds de garantie Outre-mer (SOGEFOM) à hauteur de 40 M€ et à la prise en charge partielle du coût des navettes maritimes entre Mont-Dore et Nouméa pour 7 M€ en partenariat avec la province Sud. Le programme 138 a contribué à hauteur de 23,2 M€ d'AE et de CP au cofinancement par l'État avec le gouvernement de Nouvelle-Calédonie du chômage partiel.

Le passage destructeur de l'ouragan Chido sur l'île de Mayotte en décembre aura eu des effets mesurés sur la gestion 2024⁹. Compte-tenu des dégâts et des besoins de reconstruction, cet événement pourrait avoir une incidence significative sur les budgétisations des exercices 2025 et suivants.

C - Les plans sectoriels

Le plan de relance de 2021 prévoyait pour la mission *Outre-mer* 70 M€ d'autorisations d'engagement, inscrites au programme 123 et réparties 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 ont été totalement engagés, mais leur consommation a été laborieuse, affichant 32,4 M€ de restes à payer fin 2023, et seulement 13,6 M€ de CP consommés en 2024. Il reste 22,9 M€ à payer au 31 décembre 2024. En tout entre 2021 et 2024, les dépenses liées aux opérations du plan de relance se sont élevées à 46,4 M€ de CP (cf. 0).

Compte tenu de ce rythme de consommation, particulièrement lent s'agissant de l'action 9 du programme, la DGOM avait renoncé en 2023 au décret de transfert de 6 M€ de CP représentant le solde des crédits, et prévoyait d'en faire la demande pour la gestion 2024. Les décaissements n'ayant pas accéléré en 2024, la demande n'a pas été faite et est reportée à l'année prochaine.

Tableau n° 8 : 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	CP consommés en 2024	Restes à payer fin 2024
Action 1 - Rénovation des logements sociaux	20,0	3,6	4,4	3,4	0,6	8
Action 2 - Accélération des CCT	20,0	7,0	3,7	2,6	1,6	4,4
Action 9 - Ingénierie au profit des collectivités territoriales	30,0	4,6		7,6	7,3	10,5
Total	70,0	15,2	8,1	13,6	9,5	22,9

Source : Cour des comptes d'après DGOM

⁹ La préfecture de Mayotte s'est trouvée dans l'incapacité de consommer 12,5M€ de CP, du fait de la dégradation d'un certain nombre de bâtiments publics dont celui de la DRFIP et du SGAR. Afin de limiter les reports sur la gestion 2025, la direction du budget a accordé des dérogations spécifiques pour permettre la réaffectation entre le 23 et le 31 décembre 2024 de ces CP auprès d'autres BOP du programme 123.

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

A - Une diminution des dépenses mais une meilleure exécution des crédits

La mission *Outre-mer* a engagé 3 116,7 M€ d'AE en 2024, soit 1 % de moins que l'année précédente. La consommation des crédits de paiement s'élève à 2 917,0 M€, en baisse de 2 % par rapport à 2023.

La diminution de la dépense porte avant tout sur les crédits hors titre 2 du programme 138, les exonérations de cotisations sociales ayant atteint un niveau particulièrement élevé en 2023. En 2024, les crédits relatifs à ces exonérations sont en baisse de 187,6 M€ en AE et CP.

Tableau n° 9 : exécution de la mission *Outre-mer* en 2024

En M€	AE			AE corrigées des retraits d'engagement sur années antérieures			CP		
	Exécution 2023	Exécution 2024	Écart	Exécution 2023	Exécution 2024	Écart	Exécution 2023	Exécution 2024	Écart
P. 123	963,7	1119,2	155,5	1037,7	1174,6	136,9	829,4	937,6	108,2
P. 138	2176,7	1997,4	-179,2	2178,0	2001,1	-176,9	2150,2	1979,4	-170,8
Mission	3140,4	3116,7	-23,7	3215,7	3175,7	-40,0	2979,6	2917,0	-62,6

Source : Cour des comptes d'après Chorus et DGOM

Sur le programme 123, la hausse de la dépense s'explique d'une part, par un surcroît de crédits disponibles en 2024 (supérieurs de 99,1 M€ en AE et 45,3 M€ en CP à ceux de 2023), et d'autre part par une meilleure consommation de ceux-ci, à 93 % des AE et 98 % des CP disponibles (contre 87 % et 91 % en 2023). En tenant compte du retrait en 2024 de 61 M€ d'autorisations d'engagement d'années antérieures, dont 55 M€ n'ont pas été recyclées (cf. infra), le taux de consommation « réel » des AE s'élève même à 97 %.

Tableau n° 10 : consommation des crédits de la mission *Outre-mer* en 2024

En M€	Programme 123		Programme 138		Mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Crédits disponibles	1 207,4	957,9	2 034,7	2 028,7	3 242,1	2 986,5
Crédits consommés Chorus	1 119,2	937,6	1 997,4	1 979,4	3 116,7	2 917,0
Crédits non consommés	-88,2	-20,3	-37,2	-49,3	-125,4	-69,5
Taux de consommation	93%	98%	98%	98%	96%	98%
<i>corrigé des retraits d'engagements d'années antérieures</i>	97%		98%		98%	

Source : Cour des comptes d'après Chorus

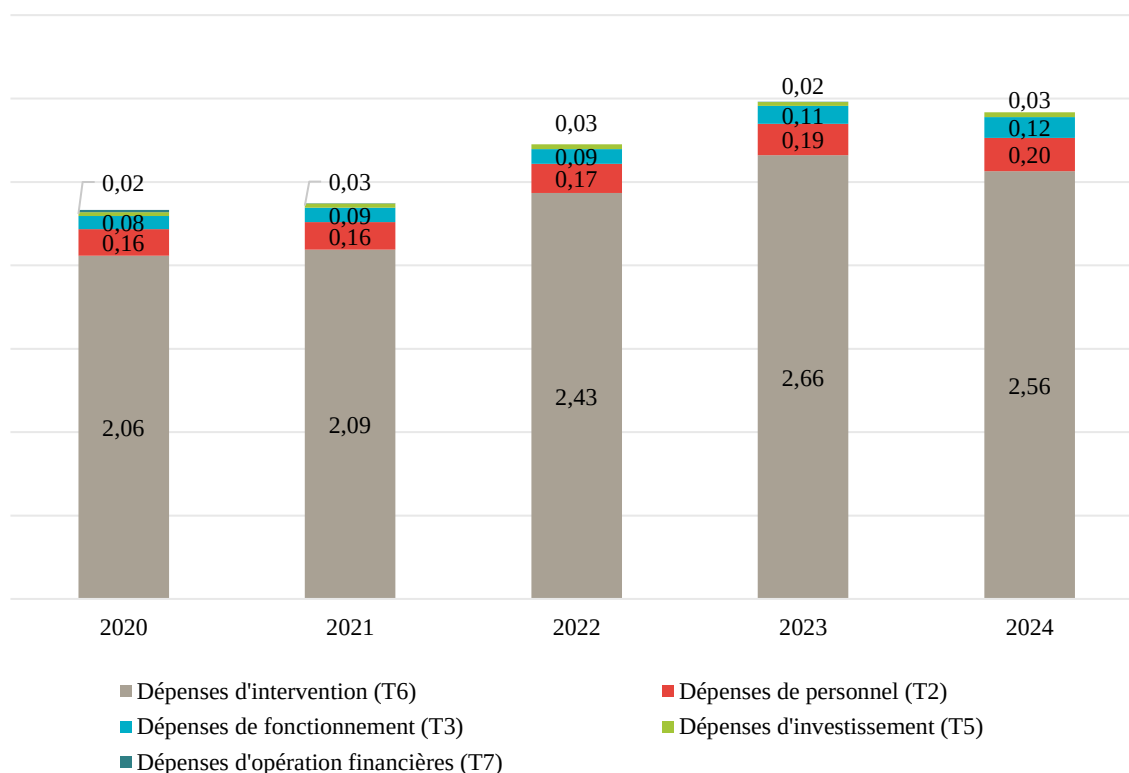
In fine sur l'ensemble de la mission, la consommation des crédits s'élève à 96 % des AE disponibles (minorés de 56 M€ de retraits d'engagements d'années antérieures, soit un taux de consommation de 98 %) et 98 % des CP disponibles. La situation est en nette amélioration par rapport aux années précédentes.

Elle souligne que les efforts de pilotage de la gestion de la mission *Outre-mer* portent leurs fruits ; elle reflète également les particularités de la gestion budgétaire en 2024, qui a conduit à des annulations massives d'autorisations d'engagement pour le programme 123 (164,3 M€, soit 13 % des crédits ouverts en LFI), historiquement le plus concerné par la sous-consommation.

B - Une mission essentiellement composée de dispositifs d'intervention

Les dépenses d'intervention et de personnel constituent la majorité des dépenses de la mission *Outre-mer*, à hauteur respectivement de 88 % et 6 % des CP en 2024.

Graphique n° 8 : évolution 2020-2024 des dépenses de la mission par titre (CP, Md€)



Source : Cour des comptes, d'après Chorus

1 - Les dépenses d'intervention

Les dépenses d'intervention se sont élevées en 2024 à 2 754,2 M€ en AE et 2 563,6 M€ en CP, en diminution respectivement de 1 % et 4 % par rapport à l'année précédente. A l'échelle de la mission, les entreprises sont les principales bénéficiaires de ces dépenses,

puisque les exonérations de cotisations sociales au titre de l'action 1 du programme 138 représentent 1607,5 M€ d'AE. Au sein du programme 123, la majorité des transferts s'effectue au profit des collectivités territoriales, pour 677,5 M€ en AE et 527,5 M€ en CP.

Le programme 138 – *Emploi outre-mer* finance presque exclusivement des dépenses de guichet à travers les exonérations de charges sociales, c'est-à-dire 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. Cela engendre, au moins à très court terme, une certaine rigidité des dépenses de la mission face à l'évolution de paramètres exogènes à l'action de l'État (croissance, emploi, démographie et mobilité de la population). Le programme 123 – *Conditions de vie outre-mer* est constitué essentiellement de dépenses discrétionnaires, qui permettent a priori un pilotage annuel plus fin.

2 - Les dépenses de personnel et le plafond d'emploi

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*¹⁰ et 354 *Administration territoriale de l'État*¹¹. 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)¹². Les dépenses de personnel, toutes catégories d'emploi confondues, sont imputées sur l'action 2 *Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle*.

Bien que la LFI pour 2024 ait poursuivi la hausse des effectifs du SMA, l'année a été marquée par une minoration des recrutements de volontaires stagiaires suite aux annulations de 3,9 M€ de crédits de titre 2 opérées par le décret du 21 février 2024.

¹⁰ 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.

¹¹ 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.

¹² 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 ».

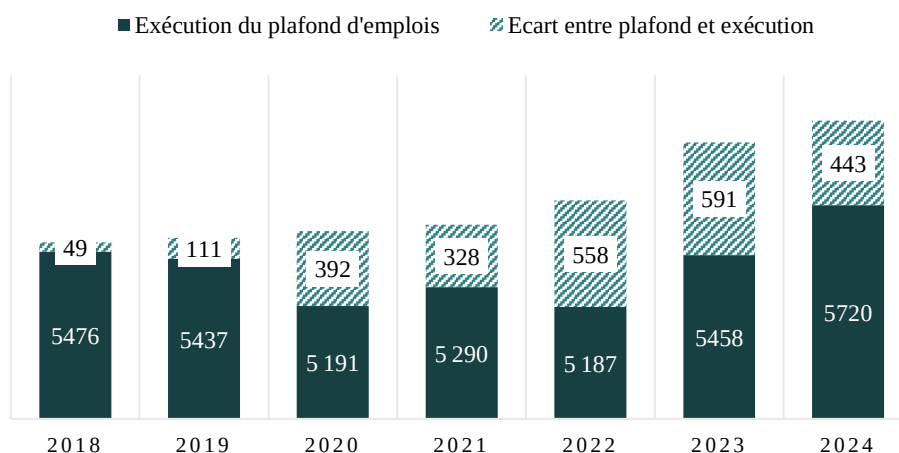
Tableau n° 11 : évolution du plafond d'emplois et des effectifs en ETPT depuis 2018

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution 2024/2023
Plafond d'emploi LFI	5525	5548	5583	5618	5744	6049	6168	119
dont volontaires	4400	4400	4400	4400	4485,5	4733	4829	96
dont cadres civils et militaires	1125	1148	1183	1218	1258,5	1316	1339	22,5
Effectifs réalisés	5474	5437	5191	5290	5186,5	5458	5720	262
dont volontaires	4353	4301	4021	4092	3937	4159	4388	229
dont cadres civils et militaires	1121	1136	1170	1198	1249,5	1299	1332	33

Source : Cour des comptes d'après DGOM et RAP

Le plafond d'emploi, initialement fixé à 6168 ETPT, contre 6049 en 2023 (+119), se répartit en 1339 ETPT de cadres civils et militaires et 4829 ETPT de volontaires techniciens et stagiaires.

Le taux de consommation de ces ETPT a été de 93 % en 2024, soit une sous-exécution de 443 ETPT par rapport à la cible autorisée, qui s'explique principalement par les restrictions budgétaires ; elles ont entraîné une réduction des emplois de volontaires de -428 ETPT. Les effectifs sont malgré tout en hausse par rapport à l'année précédente (+229 ETPT de volontaires et +33 ETPT de cadres).

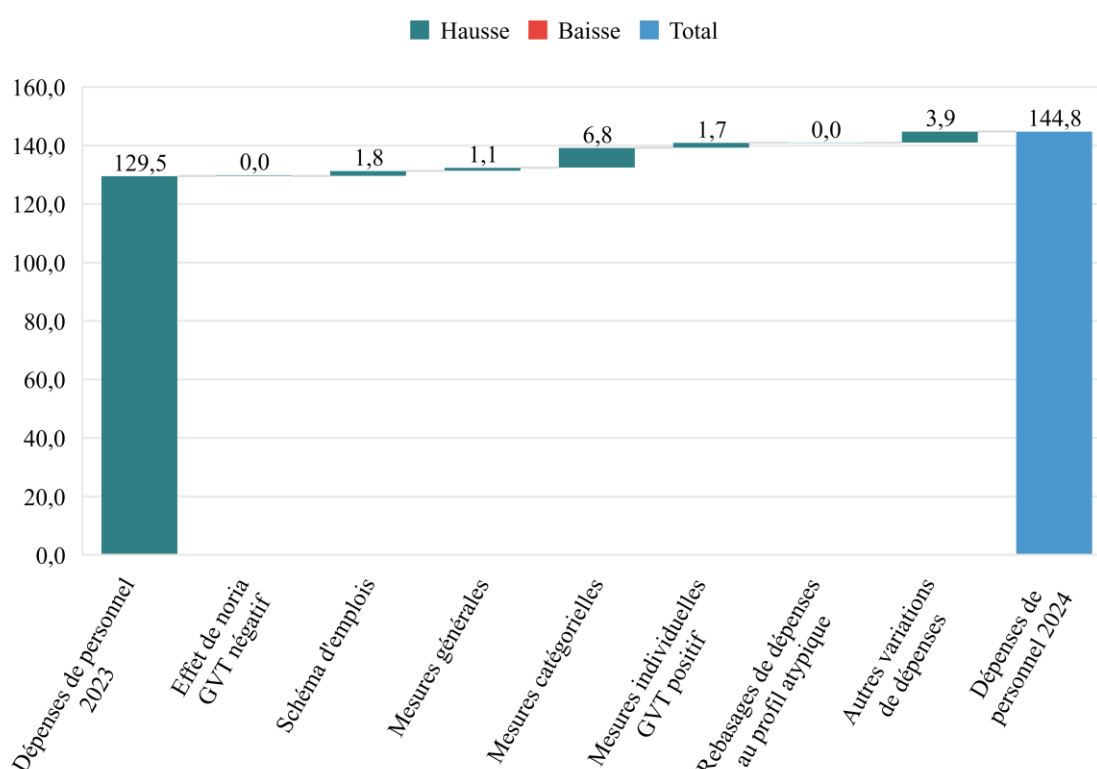
Graphique n° 9 : évolution des effectifs prévisionnels et réalisés depuis 2018

Source : Cour des comptes d'après DGOM et RAP

Le schéma d'emploi fixé par la LFI, qui depuis deux ans n'intègre plus les volontaires stagiaires, prévoyait une hausse de 25 ETP pour 2024, dont 9 ETP de cadres militaires et 16 ETP de volontaires techniciens. Ce schéma d'emploi a été revu à la baisse suite aux annulations de crédits portées par le décret du 21 février 2024, portant à 12 ETP le nombre de volontaires techniciens à recruter. Les sorties de volontaires techniciens ayant été plus importantes que prévues (-647 ETP contre -590 inscrits en LFI) grâce à une meilleure insertion dans le marché de l'emploi, des efforts de recrutement ont été réalisés afin d'atteindre le schéma d'emploi (+658 entrées, contre 606 prévues, soit une variation nette de +11 ETP).

Les dépenses de personnel du SMA (hors CAS Pensions) sur le programme 138 ont, par ailleurs, augmenté de 12 % par rapport à 2023, une hausse qui s'explique en grande partie par des mesures catégorielles liées à la prime d'attractivité pour les volontaires stagiaires et à l'attribution de 5 points d'indices au personnel militaire et civil (+6,8 M€), ainsi que par l'évolution du schéma d'emploi (+ 1,8 M€). La revalorisation de la grille indiciaire des sous-officiers, prévue pour le début de l'année 2024, est finalement entrée en vigueur en décembre 2024 et sera appliqué en 2025 avec un effet rétroactif.

**Graphique n° 10 : facteurs d'évolution de la masse salariale de 2023 à 2024
(en M€, hors CAS)**



Source : Cour des comptes d'après DGOM

3 - Les dépenses des autres titres de la mission

Les dépenses de la mission Outre-mer sur les titres 3 (fonctionnement) et 5 (investissement) représentent 5,2 % des crédits consommés en 2024. Malgré la faiblesse relative des montants en jeu, les écarts récurrents entre LFI et exécution des crédits appellent à une gestion plus rigoureuse.

a) Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement s'élèvent à 115,7 M€ en AE et 124,2 M€ en CP, en hausse de 16 % par rapport à 2023.

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 60,9 M€ et 59,8 M€, soit une consommation deux fois plus élevée que la prévision.

S'agissant du programme 138, cette sur-exécution s'explique largement par l'apport de 31,5 M€ de fonds de concours à l'action 2 – *Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle* (dépenses du SMA).

S'agissant du programme 123, la sur-exécution concerne principalement les actions 1 – *Logement*, 2 – *Aménagement du territoire* et 6 – *Collectivités territoriales* du programme 123.

Comme en 2023, elle s'explique en grande partie par les reports de crédits pour la gestion de la crise de l'eau à Mayotte, imputée à l'action 6. Néanmoins, un écart important persiste sur l'action 2 du programme 123, qui porte notamment les évaluations de politique publique et les études menées localement dans le cadre des opérations contractualisées. L'exécution ressort depuis plusieurs années au-dessus des enveloppes prévues en LFI ; le risque d'insincérité dans la budgétisation relevé régulièrement par la Cour demeure. Il en va de même pour l'action 1, pour laquelle 3,7 M€ d'AE et 2,4 M€ de CP ont été mobilisés en 2024 dans le cadre de la démolition d'habitats informels à Mayotte.

Tableau n° 12 : dépenses de fonctionnement prévues et exécutées en 2024

En M€	LFI 2024		Exécution 2024	
	AE	CP	AE	CP
Programme 123				
1 - Logement	0,0	0,0	4,6	3,3
2 - Aménagement du territoire	1,1	1,1	4,9	6,3
3 - Continuité territoriale	0,0	0,0	0,4	0,2
4 - Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports	0,0	0,0	0,8	0,7
6 - Collectivités territoriales	1,2	1,2	11,7	21,2
7 - Insertion économique et coopération régionales	0,1	0,1	0,2	0,2
Programme 138				
2 - Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle	53,9	53,0	90,2	89,2
3 - Pilotage des politiques des outre-mer	3,6	3,4	2,8	3,0
4 - Financement de l'économie	0	0	0,1	0,1
Dépenses de fonctionnement totales de la mission	60,9	59,8	115,7	124,2

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

b) Les dépenses d'investissement

Les dépenses d'investissement de la mission *Outre-mer* représentent 46,3 M€ en AE et 28,7 M€ en CP en 2024, en hausse de 27 % par rapport à 2023.

Les travaux du SMA au sein du programme 138 concentrent 90 % des investissements de la mission. La consommation des CP est inférieure de 9 M€ aux montants prévisionnels (y compris fonds de concours), une situation expliquée par les retards pris dans la réalisation des travaux d'infrastructure du SMA et de livraison des véhicules d'instruction (allongement des

délais de fabrication). Une sur-exécution à hauteur de 6 M€ en AE est observée, permise par un apport en fonds de concours supérieur à la prévision (15 M€ au lieu de 8,5 M€).

Par ailleurs, des dépenses sur le programme 123 ont été financées en faveur de la Guyane et de Wallis-et-Futuna, pour 1,8 M€ en AE et 2,6 M€ en CP, qui n'avaient pas été inscrites en LFI.

Tableau n° 13 : dépenses d'investissement prévues et exécutées en 2024

En M€	LFI 2024		Exécuté 2024	
	AE	CP	AE	CP
<i>Programme 123</i>				
<i>Action 2</i>			0,6	2,2
<i>Action 6</i>			1,1	0,4
<i>Programme 138</i>				
<i>Action 2</i>	38,5	35,2	44,4	26,0
<i>Action 6</i>			0,1	0,1

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

IV - Perspectives associées à la trajectoire budgétaire

Les efforts de finalisation des engagements juridiques inactifs ont été maintenus en 2024, quoique que ralentis par rapport à l'année précédente dans un contexte budgétaire particulier. La progression constante d'un volume élevé de restes à payer demeure préoccupante ; cette situation pourrait altérer la soutenabilité budgétaire à moyen terme de la mission. La Cour relève que le risque que représente la dette contractée auprès des organismes sociaux sur le remboursement des exonérations de charges au titre de l'action n°1 du programme 138 n'est pas neutre. Cette dette s'élève en 2024 à plus de 261 M€, dont 171 M€ contractés sur cette seule année, et 90 M€ de cumul de dettes antérieures.

A - Des charges à payer en baisse

Faute d'adoption d'une loi de finances pour 2025 à date d'instruction, les reports demandés de 2024 sur 2025 ne portent que sur les fonds de concours, pour un montant de 16,2 M€ en AE et 19,8 M€ en CP pour le programme 123, et de 16,0 M€ en AE et à 52,8 M€ en CP pour le programme 138. Les reports d'AE affectées non engagées (AENE) pris par arrêté du 29 janvier 2025 s'élèvent à 14,6 M€ sur le programme 123 et de 14,1 M€ sur le programme 138.

Fin 2024, le montant des dépenses exigibles reportées sur l'exercice 2025 s'élève à 29,4 M€ (en diminution de 24 % par rapport à l'année précédente). Ces charges à payer sont concentrées sur le programme 123, et correspondent aux difficultés récurrentes rencontrées en fin de gestion (remise tardive de facture, services faits effectués trop tard, etc.)

Tableau n° 14 : évolution des charges à payer par programme (en M€)

<i>Charges à payer au...</i>	31/12/2020	31/12/2021	31/12/2022	31/12/2023	31/12/2024
Programme 123	13,3	20,4	38,7	33,1	26,0
Programme 138	2,4	1,9	2,1	3,3	3,4
Total	15,7	22,3	40,8	36,4	29,4

Source : Cour des comptes d'après données DGOM. Note : 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.

B - Des niveaux de restes à payer non maîtrisés

Le volume total des restes à payer sur la mission *Outre-mer* s'élève fin 2024 à 2 450,0 M€, en hausse de 11,3 % (+250 M€) par rapport à l'année précédente. Ils sont portés quasi-intégralement 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 481,6 M€ en cours de gestion 2024, soit une baisse de 21 %, dont 64,5 M€ de retraits d'engagements sur certaines opérations.

Tableau n° 15 : évolution des restes à payer (RAP) entre 2023 et 2024

<i>En M€</i>	RAP au 31/12/2023	Evolution du RAP historique en 2024	RAP historique à l'issue de la gestion 2024	Nouveaux RAP en 2024	RAP au 31/12/2024	Evolution 2024/2023
Programme 123	2 174,1	-452,7	1 721,3	634,3	2 355,7	181,6
Programme 138	76,2	-28,8	47,4	46,9	94,3	18,1
Total	2 250,3	-481,6	1 768,8	681,2	2 450,0	199,7

Source : Cour des comptes d'après données DGOM.

La DGOM explique ces niveaux de restes à payer par l'existence d'un déséquilibre structurel entre les AE et les CP du programme 123, à hauteur de 150 à 200 M€ chaque année. Cette analyse ne saurait toutefois suffire à justifier la génération en 2024 de 681,2 M€ de « nouveaux » restes à payer sur la mission, qui 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).

Il convient de rappeler la nécessité de programmer les dépenses liées à des opérations pluriannuelles d'investissement de sorte que les consommations d'AE restent compatibles avec les disponibilités de CP sur l'ensemble des exercices concernés. 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 ». Faute d'une programmation adéquate des AE et des CP, la priorisation de la consommation de crédits sur des engagements juridiques antérieurs, nécessaire à la résorption du stock, continuera d'engendrer chaque année de nouveaux restes à payer, aggravant mécaniquement la situation.

La DGOM a lancé, depuis 2019, un processus d'apurement des engagements juridiques devenus inactifs, portant sur des opérations anciennes, achevées à moindre coût ou même non mises en œuvre (difficultés techniques, réglementaires, financières...), dans le cadre d'un groupe de travail associant la direction du budget, le responsable de programme et le CBCM.

Tableau n° 16 : évolution des retraits d'engagement d'années antérieures

<i>En M€</i>	P. 123	P. 138	Mission Outre-mer
2024	-61,0	-3,6	-64,5
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

Source : *Cour des comptes d'après DGOM*

Les apurements avaient atteint 95 M€ en 2023, en augmentation de 60 % par rapport à 2022. Le contexte de gestion particulier a revu à la baisse les ambitions d'apurement en 2024 : seuls 64,5 M€ d'engagements juridiques avaient ainsi fait l'objet d'un retrait au 31 décembre 2024, dont 18,1 M€ de finalisation automatique des engagements les plus anciens (2011-2019). 8,3 M€ ont pu être recyclés. Au total, les apurements effectués en 2024 restent marginaux par rapport au stock constitué, puisqu'ils représentent seulement 2,8 % des restes à payer à fin 2023.

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 :

- Lutte contre le changement climatique ;
- Adaptation au changement climatique et prévention des risques naturels ;
- Gestion des ressources en eau ;

- Transition vers une économie circulaire, gestion des déchets, prévention des risques technologiques ;
- Lutte contre les pollutions de l'eau, de l'air et des sols ;
- Préservation de la biodiversité, protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

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 ou mixte. 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 77 % et défavorables à hauteur de 3,5 %. Elles sont non cotées pour 18 % d'entre elles. Les dépenses fiscales quant à elles sont estimées sans impact à 62 % et défavorables pour 38 %.

Les principaux dispositifs portés par la mission *Outre-mer* ayant des incidences négatives sur l'environnement sont des dépenses fiscales. Il s'agit notamment de l'application de la taxe spéciale de consommation au département de Mayotte et en Guadeloupe, Guyane, Martinique et à La Réunion, à la place de l'accise sur l'énergie, pour un coût estimé à 2,0 Md€ pour 2024. Certains produits, matières premières et produits pétroliers sont également exonérés en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion, pour un montant de 110 M€. Certains des crédits budgétaires de la mission Outre-mer ont également été cotés comme ayant une incidence négative sur l'environnement. C'est notamment le cas des dépenses de soutien aux déplacements entre la métropole et les territoires ultramarins, au titre de la politique de continuité territoriale, qui favorisent les trajets longue distance en avion ou en bateau.

S'agissant des dépenses budgétaires du programme 123 cotées initialement défavorables à 20 % (au titre de l'artificialisation des sols) et neutre à 80 % en 2023, une révision pour le PLF 2024 au niveau de l'action 1 – *Logement* les conduit à être défavorables pour 10 %. En effet, cette action ne finance la construction de logements sociaux qu'à hauteur de 50 % des dépenses constatées, le reste concernant l'amélioration de l'habitat existant. Pour la moitié restante, la convention de cotation pour la rénovation (85 % neutre, 15 % favorable) est désormais appliquée.

Tableau n° 17 : impact environnemental des crédits budgétaires de la mission (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).

Tableau n° 18 : impact environnemental des dépenses fiscales de la mission (en Md€)

<i>Année</i>	Favorables	Défavorables	Sans impact
<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 premières¹³.

RECOMMANDATIONS

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. *Annuler les engagements juridiques sans mouvement depuis cinq ans (DGOM, CBCM, DB ; recommandation reformulée) ;*
2. *Ajuster dès le PLF 2026 la programmation des AE au regard du rythme de réalisation des cinq dernières années (DGOM, CBCM, DB ; recommandation nouvelle).*

¹³ Cour des Comptes, *Note d'exécution budgétaire 2021*, avril 2022.

Chapitre II

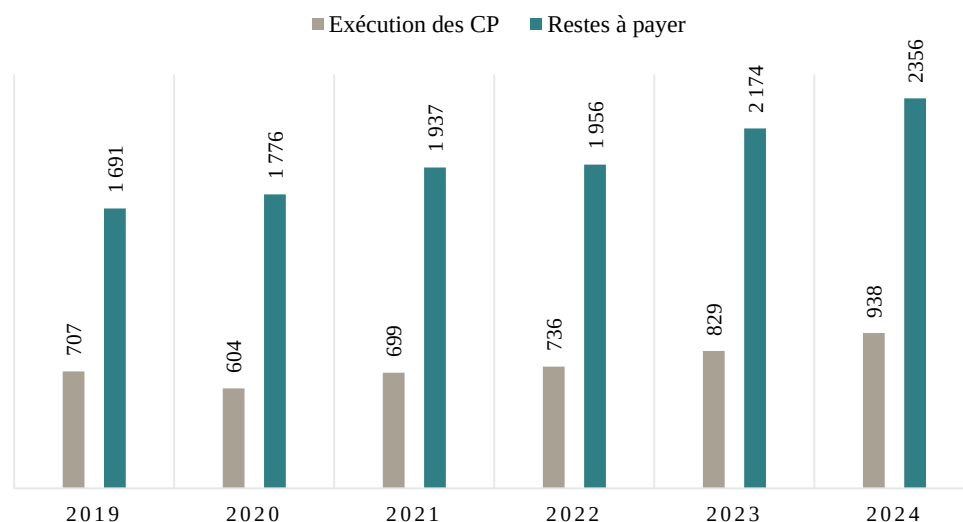
Les politiques publiques

I - La gestion du programme n°123

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 2024 à 1119,2 M€ d’AE et 937,6 M€ de CP, prioritairement destinés au logement et à l’accompagnement des collectivités. Les AE ouvertes et les CP consommés sont en hausse par rapport à l’année précédente, de respectivement 16 % et 23 %.

Au 31 décembre 2024, les restes à payer s’élevaient à près de 2,4 Md€, un niveau représentant 2,5 fois le volume annuel des crédits de paiement, et qui continue de s’aggraver (+181,6 M€ par rapport au 31 décembre 2023). Le pilotage des engagements constitue donc un enjeu majeur de soutenabilité et de fiabilité budgétaires pour ce programme (cf. supra et Annexe n° 5 :).

Graphique n° 11 : 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

La consommation des crédits sur le programme 123 s'est élevée à 87 % des AE et 102 % des CP prévus en LFI, mais a représenté en tout 97 % des AE (une fois corrigé des retraits d'engagements d'années antérieures, pour 55,4 M€) et 98 % des CP disponibles.

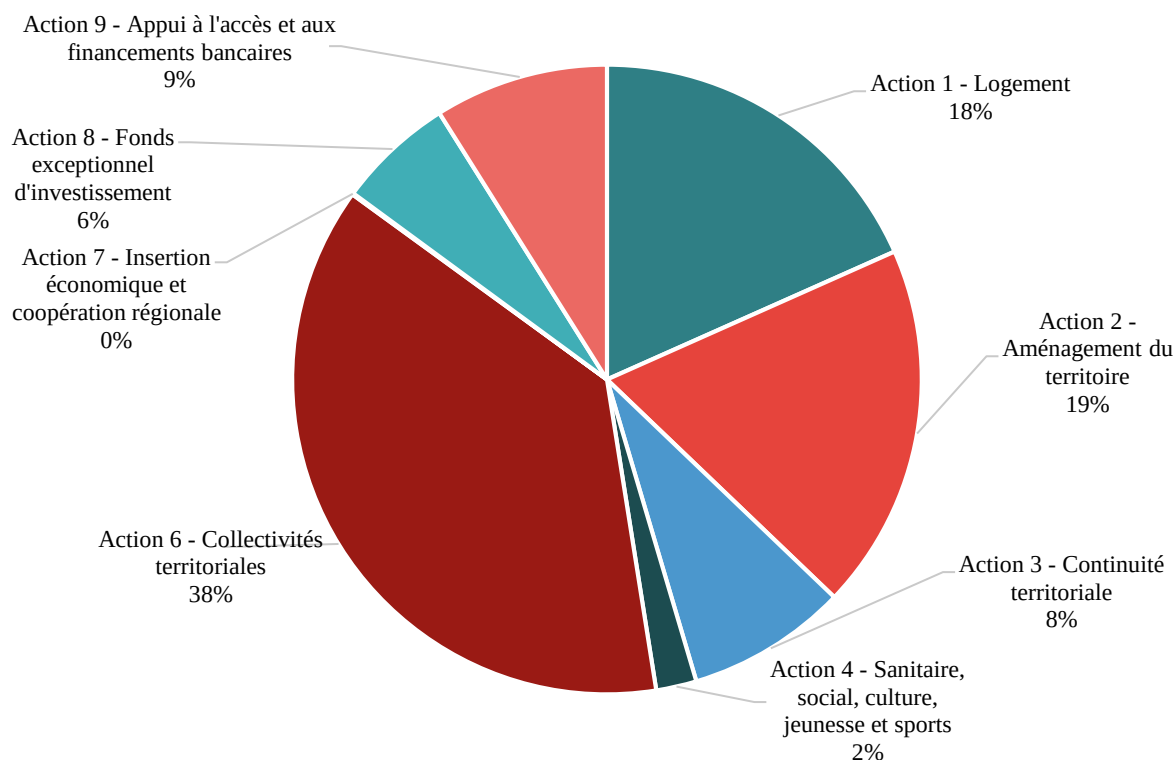
Pour rappel, le programme a subi d'importants mouvements en cours de gestion. 70,6 M€ d'AE et 83,0 M€ de CP ont été reportés en début d'année. En février 2024, 74,9 M€ d'AE et CP ont été annulés par décret. Enfin, la loi de finances de fin de gestion a annulé 89,5 M€ d'AE, correspondant à la réserve de précaution, et ouvert 7 M€ de CP, au titre du contrat de développement entre l'État et le gouvernement de Nouvelle-Calédonie.

Détail des annulations prises par le décret du 21 février 2024 sur le programme 123

S'agissant de l'action 1 – *Logement* l'annulation n'a été appliquée qu'aux crédits de paiement à hauteur de 13,6 M€. Les annulations portant sur l'action 2 – *Aménagement du territoire* s'élèvent à 18,9 M€ d'AE et 16,4 M€ de CP, justifiée par l'anticipation d'une moindre consommation avec une signature tardive des contrats de convergence et de transformation (CCT) à la fin du printemps et au début de l'été 2024. Les annulations sur l'action 3 – *Continuité territoriale* ont été limitées à 1,9 M€ d'AE et CP, un ajustement à la baisse concernant l'aide à l'installation en Outre-mer pour les porteurs de projet professionnel, restreinte aux seules personnes ayant préalablement bénéficié d'un passeport-mobilité au titre de la continuité territoriale¹⁴. L'action 4 – *Sanitaire, social, culture et sport* a vu 2,5 M€ d'AE et CP annulés sur toutes ses composantes. Concernant l'action 6 – *Collectivités territoriales*, l'annulation a porté sur l'ensemble de la réserve de précaution (12,3 M€ d'AE et 9 M€ de CP) et un travail d'analyse complémentaire sur les besoins du syndicat des eaux de Mayotte a conduit à un redimensionnement à la baisse des moyens initialement prévus pour le COROM, à hauteur de 18,7 M€ d'AE et 2 M€ de CP d'annulations. C'est également la réserve de précaution qui a été annulée sur les actions 7 – *Insertion économique et coopération régionale* et 9 – *Appui à l'accès au financement bancaire*. Les moyens de l'action 8 – *Fonds exceptionnel d'investissement* ont été partiellement annulés (-12,5 M€ d'AE et -13,4 M€ de CP) en anticipation d'une plus faible demande.

¹⁴ La proposition initiale du Gouvernement, qui visait prioritairement les personnes pouvant justifier d'un centre des intérêts matériel et moraux sur le territoire concerné, était dotée de 2 millions d'euros. Ce budget a été ramené à 100 k€ suite au redimensionnement proposé par plusieurs parlementaires.

Graphique n° 12 : répartition des CP consommés par action sur le programme 123 en 2024



Source : Cour des comptes d'après Chorus

Tableau n° 19 : exécution par action du programme 123 en 2024

En M€	AE			CP		
	LFI	Exécution	Écart à la LFI	LFI	Exécution	Écart à la LFI
Action 1	291,9	238,6	-18%	193,8	171,9	-11%
Action 2	233,2	196,5	-16%	174,4	176,4	1%
Action 3	76,3	77,8	2%	76,2	77,5	2%
Action 4	21,0	21,9	4%	21,0	19,5	-7%
Action 6	428,9	382,0	-11%	328,4	351,7	7%
Action 7	1,0	0,4	-57%	1,0	0,7	-32%
Action 8	160,0	98,8	-38%	87,3	56,1	-36%
Action 9	69,3	103,2	49%	37,7	83,8	122%
Total	1 281,6	1 119,2	-13%	919,8	937,6	2%

Source : Cour des comptes d'après Chorus et documents budgétaires. Crédits LFI hors 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 21 % en AE (à 238,6 M€) et en diminution de 3 % en CP (à 171,9 M€) par rapport à l'an passé. Leur exécution régresse cependant, puisqu'on constate un écart de -53,3 M€ en AE et -21,9 M€ en CP par rapport à la LFI. Cette différence s'explique en partie par le retrait de 31,1 M€ d'engagements juridiques antérieurs minorant le niveau d'AE nouvellement créées et par l'annulation pour 16,7 M€ de la réserve de précaution.

Malgré les efforts de finalisation d'anciens engagements, l'action 1 continue de porter à elle seule, en fin d'exercice, 37 % des restes à payer du programme (869 M€). Ces derniers continuent de s'accumuler sur ce dispositif (+66,7 M€ en 2024).

Si la totalité de la ligne budgétaire unique est prévue en dépenses d'intervention, des crédits ont toutefois été consommés en fonctionnement (4,6 M€ en AE et 3,3 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 2024, les dépenses de cette action se sont élevées à 196,5 M€ d'AE et 176,4 M€ de CP, en baisse de 5 % par rapport à l'année précédente. La consommation en CP est relativement conforme à la programmation initiale (+1,6 M€ d'écart à la LFI en AE), mais s'avère inférieure à hauteur de 36,8 M€ en AE, reflétant des opérations de retraits d'engagements juridiques antérieures à hauteur de 12,7 M€.

Les nouveaux contrats de convergence et de transformation

Le comité interministériel des Outre-mer du 18 juillet 2023 a acté l'engagement de plus de 2,2 Md€ dans le cadre des contrats de convergence et de transformation (CCT) et contrats de développement 2024-2027 des territoires ultra-marins. A noter que le projet de loi de finances pour 2025 prévoit une extension de 2 ans de la durée de ces contrats, ce qui nécessiterait la signature d'avenants.

La mission *Outre-mer* contribue à ces dispositifs *via* le programme 123 à hauteur de 831,7 M€ sur la période, dont 803,7 M€ sur l'action 2 et 28 M€ au titre du Fonds exceptionnel d'investissement (FEI), ainsi que *via* le programme 138 pour 8,8 M€ (cf. Annexe n° 6 :).

Comme relevé par la Cour dans un récent rapport¹⁵, les crédits portés par le programme 123 au titre des CCT financent des projets de natures très diverses, et semblent tenir, au moins pour ce qui concerne la première génération des CCT, de variable d'ajustement dans les négociations avec les collectivités. Ces crédits sont de surcroît fréquemment mobilisés pour abonder des opérations portées par d'autres programmes, ce qui paraît en contradiction avec le principe de spécialité budgétaire. Le pilotage et le suivi de l'exécution des CCT souffre également d'importantes faiblesses.

L'ensemble des contrats a été signé en 2024, et 68 % des AE et 99 % des CP prévus ont été effectivement exécutés sur le programme 123, représentant respectivement 114,5 M€ d'AE et 117,6 M€ de CP. L'essentiel des CP a toutefois été consommé sur les projets des anciennes générations de contrats (pour 98,6 M€).

Les transferts aux collectivités territoriales constituent l'essentiel de la dépense (191,0 M€ d'AE et 167,9 M€ de CP). Une partie a néanmoins été imputée sur du titre 3 (4,9 M€ en AE et 6,3 M€ en CP) ; des dépenses d'investissement ont été effectuées, à hauteur de 0,6 M€ en AE et 2,2 M€ en CP.

L'action 2 représente 20 % des restes à payer au 31 décembre 2024 sur le programme 123, à 477 M€, dont 399 M€ au titre des CCT.

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 augmenté par rapport à l'exercice 2023, s'établissant à 77,8 M€ d'AE et 77,5 M€ de CP (soit respectivement + 55 % et + 54 %), sous l'effet du dynamisme du dispositif et de la hausse des prix des billets d'avions. La consommation est relativement conforme à la programmation initiale (+1,6 M€ et +1,3 M€ d'écart à la LFI).

Les transferts aux ménages concentrent l'essentiel de la dépense, à hauteur de 56,6 M€ d'AE et CP. Des dépenses de fonctionnement qui n'étaient pas inscrites en LFI sont observées pour 0,4 et 0,3 M€ d'AE et CP.

Les Jeux Olympiques de Paris 2024

En cumulé sur 2023 et 2024, 8,9 M€ d'AE et 8,0 M€ de CP ont été mobilisés sur le programme 123 dans le cadre des Jeux Olympiques de Paris 2024. Les crédits ont été notamment portés par l'action 3 du programme au titre de la billetterie populaire dans les différents territoires d'outre-mer (1,9 M€ en AE et CP). L'essentiel de la dépense a servi à des projets d'infrastructure liés au site et au village olympique de Teahupo'o en Polynésie française pour 6,7 M€ en AE et 5,7 M€ en CP.

¹⁵ Cour des Comptes, *Les contrats de convergence et de transformation (CCT)*, à paraître.

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 continue de progresser, à 21,9 M€ d'AE et 19,5 M€ de CP, représentant respectivement une hausse de 30 % et 21 %. Contrairement aux années précédentes, l'exécution est proche de la programmation, avec +0,9 M€ d'AE et -0,4 M€ de CP d'écart par rapport à la LFI.

Les transferts aux collectivités concentrent la quasi-totalité des financements, auxquels se sont ajoutés 0,8 M€ d'AE et 0,7 M€ de CP de dépenses de fonctionnement.

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'orpaillage 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 : 382,0 M€ d'AE et 351,7 M€ de CP en 2024. Elles sont en hausse respectivement de 12 % en AE et 20 % en CP par rapport à l'année précédente. Elles consistent très largement en des transferts aux collectivités (pour 333,3 M€ d'AE et 291,6 M€ de CP) et aux entreprises (35,6 M€ d'AE et 38,5 M€ de CP), complétés par des dépenses de fonctionnement (11,8 M€ d'AE et 21,1 M€ de CP).

Au total, l'action 6 est sur-exécutée en CP par rapport à la LFI (+23,4 M€ d'écart), mais largement sous-exécutée en AE (-47,0 M€), en lien notamment avec les importantes annulations de crédits résultant du décret de février 2024 et de la loi de fin de gestion pour 2024. La sur-

exécution en CP tient essentiellement au versement de 100 M€ de subventions au conseil départemental de Mayotte, contre 60 M€ inscrits en LFI à ce titre.

Cette action représente 19 % des restes à payer du programme au 31 décembre 2024 (soit 447,9 M€), avec seulement 7,0 M€ de finalisations d'engagements juridiques au cours de l'exercice.

L'action 6 – *Collectivités territoriales* a notamment porté les crédits de gestion de la crise de l'eau à Mayotte.

La gestion de la crise de l'eau à Mayotte

Les fortes sécheresses enregistrées en 2023 ont engendré une pénurie d'eau sur le département de Mayotte conduisant l'État à prendre des mesures exceptionnelles en vue de maintenir la disponibilité de la ressource (lancement de travaux notamment) et de la compléter dans la période la plus critique par l'importation et la distribution d'eau en bouteille en provenance de la Réunion, de Maurice et de la métropole. Plus de 100 M€ d'AE ont été ouvertes en loi de finance de fin de gestion en 2023 afin de faire face à la crise. Au sein de la mission *Outre-mer*, les dépenses ont été portées par le programme 123 et ont couru jusqu'en avril 2024. 63,3 M€ étaient prévus pour les opérations d'acheminement d'eau, complétés par 50 M€ de subvention exceptionnelle pour l'assainissement de la situation financière du département.

Les crédits non consommés par la gestion de crise ont été redéployés au titre du plan eau 2024-2027 pour le département de Mayotte, pour lequel une enveloppe de 210 M€ a été prévue sur l'ensemble de la période. Ce plan s'appuie sur 3 volets : investissements sur l'eau potable et l'assainissement ; renforcement des moyens humains et matériels ; actions partenariales et organisationnelles au sein d'un plan d'adaptation au changement climatique. La mission *Outre-mer* y contribue à hauteur de 38,3 M€ d'AE et 32,2 M€ de CP pour l'année 2024, dont 20 M€ d'AE et 16 M€ de CP reportés depuis les crédits non consommés par la gestion de la crise de l'eau.

Le dispositif des contrats de redressement Outre-mer (COROM), introduit par amendement à la LFI pour 2021, est également porté par cette action. Il s'adresse aux communes ultra-marines souhaitant assainir leur situation financière : la signature du contrat débloque un soutien financier et technique de l'État, 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 été pérennisée jusqu'en 2026 ; elle concernera 19 communes sur cette nouvelle période. 7 communes avaient déjà signé leur contrat en 2023, 9 contrats supplémentaires ont été signés en 2024 et 3 devraient l'être en début d'année 2025. En tout, 31,6 M€ d'AE ont été engagés en 2024, et 13,9 M€ de CP ont été dépensés. Le détail des consommations est joint en annexe n° 7.

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 régionale¹⁶ (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 0,4 M€ d'AE et 0,7 M€ de CP en 2024, en nette diminution par rapport à 2023 (-44 % s'agissant des AE). Elles affichent également une sous-exécution importante de -0,6 M€ d'AE -0,3 M€ de CP par rapport à la 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 103,4 M€ d'AE et 56,1 M€ de CP en 2024, avec une régression des CP par rapport à 2023 (-20 %). 126 projets ont été financés dans l'ensemble des territoires d'outremer, à l'exception de la Nouvelle-Calédonie¹⁷.

Cette action affiche une sous-exécution significative par rapport à la LFI (-56 M€ d'écart s'agissant des AE, et -31 M€ d'écart s'agissant des CP), en partie liée à l'annulation de crédits par le décret de février 2024 (pour 12,5 M€ d'AE et 13,4 M€ de CP) et au redéploiement de 18,3 M€ d'AE et 16,1 M€ de CP pour le financement du plan eau de Mayotte.

L'action 8 affiche 270,7 M€ de restes à payer au 31 décembre 2024, soit un solde net de + 43 M€ par rapport à la fin de l'exercice précédent (ce qui représente +19 % du stock de 2023, l'augmentation la plus marquée sur l'ensemble des actions du programme).

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.

103,2 M€ d'AE ont été engagés en 2024 et 83,8 M€ de CP ont été consommés, soit le double de l'année précédente. Ces valeurs sont également au-delà des prévisions de la LFI, pour

¹⁶ 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.

¹⁷ En raison de la situation politique au moment de l'attribution des crédits en juin 2024.

un écart de +33,9 M€ d'AE et +46,1 M€ de CP. Cette surconsommation résulte en grande partie des mesures exceptionnelles mises en place en réponse à la crise en Nouvelle-Calédonie, ayant nécessité la recapitalisation par l'État à hauteur de 40 M€ de la société de gestion de fonds de garantie Outre-mer (SOGEFOM), dépense non budgétée en LFI.

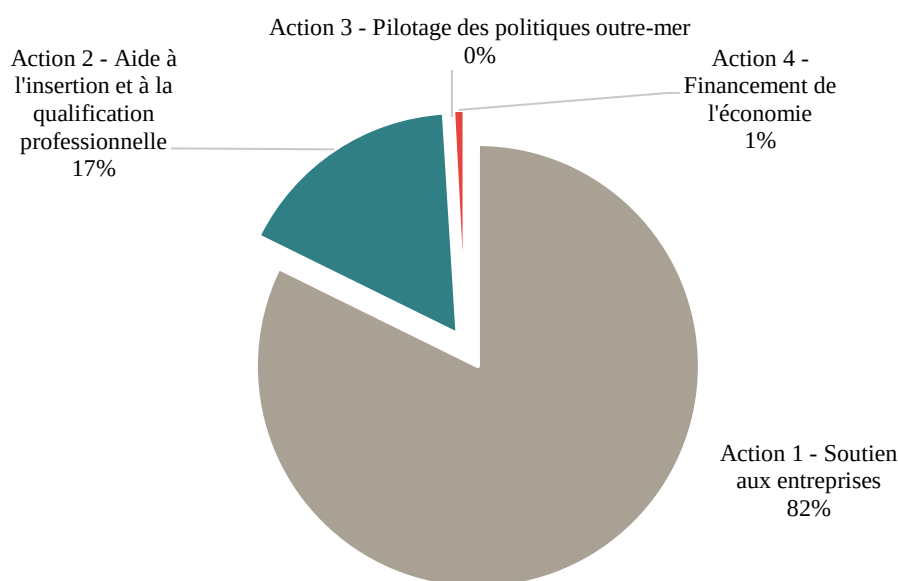
L'action 9 pèse pour 12 % du volume total de restes à payer du programme 123 au 31 décembre 2024, soit 285 M€, en hausse de 19,4 M€ par rapport à 2023.

II - La gestion du programme n°138

Le programme 138 *Emploi outre-mer* a été doté en LFI 2024 de 1 899,5 M€ en AE et de 1 884,7 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 81,2 % des crédits consommés en 2024 (et 87,7 % des crédits ouverts en LFI) au titre du programme et près de 58 % de la mission *Outre-mer* – en diminution de près de 11 points par rapport à 2023.

Graphique n° 13 : répartition des CP consommés par action sur le programme 138



Source : Cour des comptes d'après Chorus

A - Action 1 – Soutien aux entreprises

Comme en 2023, la Cour constate une sur-exécution des crédits sur l'action 1, mais celle-ci est moindre et s'élève à 89,5 M€ en AE et CP contre plus de 403 M€ en 2023 : elle s'explique à la fois par l'ouverture de crédits en loi de finances de fin de gestion et par un abondement par redéploiement de crédits au sein du programme, la totalité de la réserve hors titre 2 ayant été

fléchée sur l'action 1 afin de financer les dépenses au titre de la compensation des exonérations de charges sociales.

Cette action, composée uniquement de transferts aux entreprises, s'illustre depuis plusieurs années par des prévisions budgétaires irréalistes qui rendent nécessaire une budgétisation supplémentaire en cours d'exercice. Ainsi, alors que les dépenses de 2023 se sont établies à 1 816,2 M€, la budgétisation initiale à hauteur de 1 539,2 M€ était dès lors insuffisante.

Tableau n° 20 : exécution de l'action 1 du programme 138

P138 - Action 1	AE			CP		
En M€	LFI	Exécution	Écart	LFI	Exécution	Écart
<i>Dépenses d'intervention</i>	1 539,18	1 628,65	89,47	1 539,18	1 628,65	89,47
TOTAL	1 539,18	1 628,65	89,47	1 539,18	1 628,65	89,47

Source : Cour des comptes d'après Chorus

La fiabilisation des prévisions de dépenses dépend de l'Urssaf Caisse nationale (ex-ACOSS) qui, d'après la DGOM, correspondent davantage à un objectif de court terme dans la mesure où les outils utilisés ne peuvent prévoir d'évolutions stabilisées sur l'année. Les montants des exonérations élaborés par l'Urssaf se construisent sur la base d'un relevé mensuel des données statistiques, fortement sujettes aux variations économiques de chaque territoire ultramarin concerné. Le défaut de prise en compte des particularités économiques locales impacte sensiblement la qualité des prévisions compte tenu des spécificités des territoires ultramarins.

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. Cela est d'autant plus important que les régularisations ne sont pas toujours à la hauteur de la dépense effective.

Afin de mieux anticiper l'atterrissage de cette dépense en fin de gestion, 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. L'association de représentants de l'Agirc-Arrco, évoquée en 2023, n'a pas abouti en 2024. Les données transmises à l'occasion de la réunion d'octobre permettent d'élaborer un schéma de fin de gestion qui prend en compte les dernières dépenses et les projections actualisés.

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 ; la DGOM n'a accès à aucun applicatif lui permettant d'établir ses prévisions de dépenses.

Selon la direction du budget, une réforme des dispositifs d'exonération de cotisations sociales patronales en outre-mer, envisagée dans le cadre de la budgétisation 2024 mais reportée, paraîtrait pertinente. Cette réforme pourrait maintenir des seuils plus favorables en

oultre-mer qu'en métropole, mais abaisser les plafonds de l'exonération totale, ainsi que les points de sortie de tous les dispositifs.

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.

Cette action regroupe l'intégralité du titre 2 de la mission *Ouivre-mer*. Cette dépense totalise 60,5 % de la consommation de l'action considérée en 2024 (63,0 % en 2023). Les dépenses de personnel accusent une sous-consommation correspondant aux annulations de crédits portés sur le T2 du programme et à un ajustement à la baisse des dépenses liés à l'expérimentation du programme cadres aux Antilles et en Guyane et de la suppression de la subvention d'investissement à l'IFCASS.

Tableau n° 21 : exécution de l'action 2 du programme 138

P138 - Action 2	AE			CP		
En M€	LFI	Exéc.	Écart	LFI	Exéc.	Écart
<i>Dépenses de personnel</i>	210,82	200,53	-10,29	210,82	200,53	-10,30
<i>Dépenses de fonctionnement</i>	53,90	90,21	36,31	53,02	89,24	36,22
<i>Dépenses d'investissement</i>	29,02	44,45	15,43	25,68	26,00	0,32
<i>Dépenses de transferts</i>	27,83	21,49	-6,34	19,61	15,48	-4,13
- aux ménages	15,54	13,77	-1,76	8,81	8,01	-0,80
- aux entreprises	0,00	0,01	0,01	0,00	0,06	0,06
- aux collectivités territoriales	8,55	1,94	-6,61	7,06	1,87	-5,19
- aux autres collectivités	3,74	5,64	1,91	3,74	5,53	1,79
TOTAL	321,57	356,68	35,11	309,14	331,26	22,12

Source : Cour des comptes d'après Chorus

Concernant le SMA, le budget alloué en LFI s'est établi en 2024 à 71,8 M€ en AE et 67,6 M€ en CP – en baisse respectivement de 0,7 M€ et 6,3 M€ par rapport à 2023. A ce budget initial s'ajoute des fonds de concours, largement sous-consommés et reportés sur l'exercice suivant. Ainsi, 60,9 M€ en AE et 89,4 M€ en CP sont venus abonder le budget du SMA mais ont été largement sous-consommés et conduisent donc, comme en 2023, à des reports importants (17,6 M€ en AE et 51,4 M€ en CP). La budgétisation de ces fonds de concours, en augmentation en LFI 2024 à 40 M€ en AE et en CP contre 35 M€ en 2023 s'avère encore inférieure aux montants exécutés, ne permettant pas une amélioration réelle de la sincérisation de l'action.

Tableau n° 22 : dotation et reports des fonds de concours au profit du SMA (M€)

	2024				Reports			
	Dotation		Exécution		2023 sur 2024		2024 sur 2025	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<i>Concours participation des DOM COMS à diverses opérations au profit du SMA</i>	0,42	1,48	0,25	0,47	0	1,07	0,17	1,02
<i>Concours du FSE¹⁸ au profit du SMA</i>	54,51	54,51	59,97	87,39	5,46	32,88	17,38	50,18
<i>Concours du FEDER¹⁹ au profit du SMA</i>	0,51	0,51	0,77	0,30	0	0	0	0,22

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, les crédits de l'action 3 ont été votés en LFI pour un montant de 3,6 M€ en AE et 3,4 M€ en CP, soit des montants inférieurs de 14 % et 23 % aux dépenses exécutées en 2023 (respectivement 4,2 M€ en AE et 4,4 M€ en CP).

Tableau n° 23 : exécution de l'action 3 du programme 138

<i>P138 - Action 3</i>	AE			CP		
<i>En M€</i>	LFI	Exécution	Écart	LFI	Exécution	Écart
<i>Dépenses de fonctionnement</i>	3,61	2,82	-0,78	3,37	2,96	-0,41
<i>Dépenses d'investissement</i>	0	0,09	0,09	0	0,08	0,08
TOTAL	3,6	2,91	-0,69	3,37	3,04	-0,33

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 35,1 M€ en AE et 33,0 M€ en CP. Comme en 2023, l'action 4 connaît une importante sous-consommation de ses crédits puisque seuls 26 % ont été utilisés en AE et 50 % en CP.

¹⁸ Fonds social européen.

¹⁹ Fonds européen de développement régional.

Tableau n° 24 : exécution de l'action 4 du programme 138

P138 - Action 4	AE			CP		
En M€	LFI	Exécution	Écart	LFI	Exécution	Écart
<i>Dépenses de fonctionnement</i>	0	0,05	0,05	0	0,05	0,05
<i>Dépenses de transferts</i>	35,08	9,15	-25,94	32,99	16,38	-16,61
TOTAL	35,08	9,20	-25,88	32,99	16,43	-16,56

Source : Cour des comptes d'après Chorus

Cette sous-consommation s'explique essentiellement par l'abandon du projet de dispositif de soutien aux investissements des entreprises en matière d'usage durable de l'eau dans les processus de production (-10 M€ en AE et en CP), et par l'absence de versement à la banque publique d'investissement BPI France de la dotation destinée à financer la mise en œuvre de prêt de développement territorial dans les DROM (-9,5 M€ en AE et en CP). Ces crédits ont été gelés et ont servi à financer les exonérations de charges sociales sur l'action 1 dans le cadre du schéma de 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° 25 : indicateurs de performance de la mission *Outre-mer* en 2024

	Objectifs	Indicateurs	Sous-indicateur	Cible PAP 2023	Résultat 2022	Cible PAP 2024
P138	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
	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	82,5%	84,1%	83%
			Taux d'insertion des volontaires féminines du SMA	75%	83,5%	77%
		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	62%	73%	70%
			Taux d'insertion professionnelle des bénéficiaires féminines d'une mesure de formation professionnelle en mobilité, 6 mois après la sortie de la mesure	65%	73,7%	71%

	Objectifs	Indicateurs	Sous-indicateur	Cible PAP 2023	Résultat 2022	Cible PAP 2024
P123	Mieux répondre au besoin de logement social	Fluidité du parc de logements sociaux	Délai d'attente pour l'attribution d'un logement social	13 mois	-	13mois
			Pression de la demande sur le logement social	4,7	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	55%	55%	57%
			Taux d'avancement des projets CCT sur la durée du contrat	50%	66%	67%

Source: Cour des comptes d'après PAP

Compte-tenu de temporalités différentes, il n'est pas possible de prendre en compte les éléments du RAP N-1 dans le PAP N. En revanche, les résultats du RAP N-2 sont pris en compte. Par conséquent, les indicateurs présentés dans le cadre des annexes au projet de loi de finances n'orientent pas la répartition des crédits alloués aux territoires. Au cours des conférences de performance pour les PLF 2024 et 2025 des évolutions à apporter à certains sous-indicateurs ont été évoquées sans pour autant être concrétisées.

Au-delà des indicateurs de performance, la DGOM, par l'intermédiaire du bureau des finances et de la performance des outre-mer (BFPOM, 11 postes pourvus au 31 décembre 2024) 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.

Selon la direction du budget, le volet performance de la budgétisation n'établit pas de lien direct entre l'évolution de la performance et les allocations de crédits. Ce constat est partagé par la Cour qui relève que certains indicateurs ne paraissent ni pertinents, ni précis.

IV - La revue de dépenses et les économies structurelles

La mission *Outre-mer* n'a pas été incluse dans le périmètre de la dernière revue de dépenses confiée à l'inspection générale des finances (IGF). Elle a cependant été auditionnée par la mission IGF effectuant la revue des dépenses portant sur les aides aux entreprises en mars 2024. Les conclusions de la mission n'ont conduit à aucune recommandation portant sur des dispositifs portés par la mission budgétaire outre-mer.

En 2024, la DGOM a toutefois lancé une évaluation du prêt de développement outre-mer (PDOM) et des subventions à l'investissement et à l'innovation, mis en œuvre par la Banque publique d'investissement (BPI France) et financés par l'action 4 du programme 138. Les travaux sont en cours de finalisation.

En ce qui concerne les pistes d'économies structurelles sur la mission *Outre-mer*, au regard de la prépondérance des crédits d'intervention, la DGOM indique que seule une revue des compensations d'exonérations de cotisations patronales pourrait permettre de dégager des marges de manœuvre.

RECOMMANDATION

La Cour formule la recommandation suivante :

3. *Améliorer la budgétisation de l'action 1 du programme 138 en s'appuyant sur l'exécution des années précédentes, ainsi que sur les prévisions d'automne de l'Urssaf Caisse nationale connues au moment de l'examen du PLF de l'année N+1 (DGOM, DB ; recommandation reformulée) ;*
-

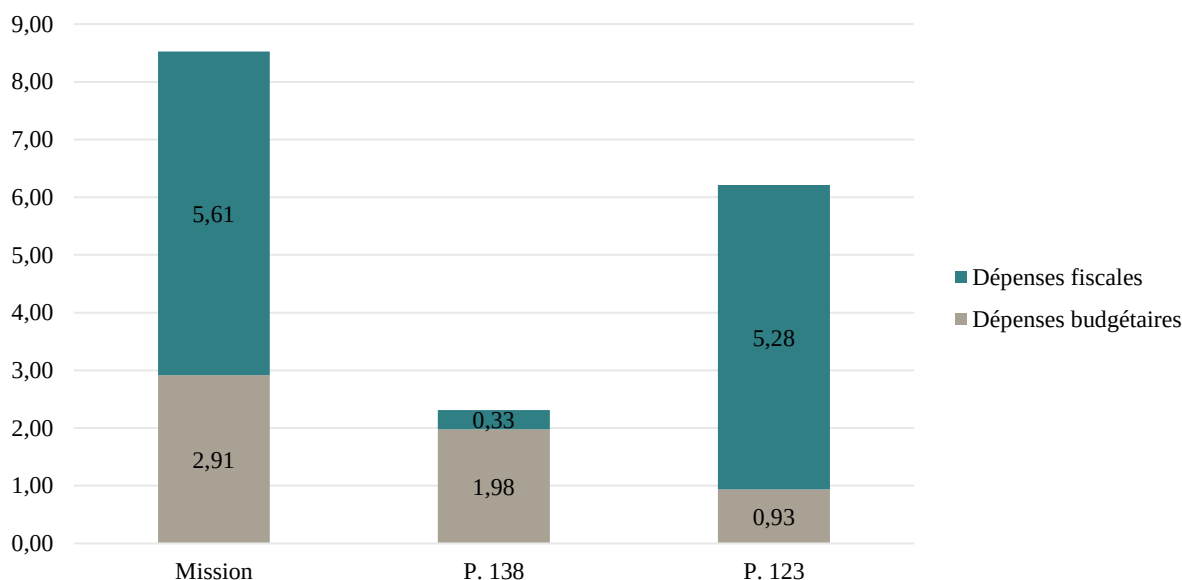
Chapitre III

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

I - Les dépenses fiscales

L'analyse de l'exécution 2024 de la mission *Outre-mer* se fonde sur les données du tome II Voies et Moyens annexé au PLF 2024 rédigé par la direction de la législation fiscale (DLF) et sur les données du projet annuel de performances (PAP) rédigé par la DGOM. A la différence de 2023, les données fiscales mentionnées entre les deux documents sont similaires.

Graphique n° 14 : dépenses fiscales et budgétaires de la mission en 2024 (en Md€)



Source : Tome II Voies et moyens PLF 2024

Le montant des dépenses fiscales de la mission outre-mer pour 2024 est estimé au PLF à 5 617 M€ concentrées à 94% sur le programme 123. La prévision de ces mêmes dépenses au PLF 2025 est de 5,36 Md€ dont 4,98 Md€ pour le programme 123 et 0,39 Md€ pour le programme 138.

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

Les dépenses fiscales estimées pour le PLF 2024 au tome II Voies et Moyens s'élèvent à 5,61 Md€ contre 7,03 Md€ en 2023. Ce montant représente 2,5 fois les dépenses budgétaires. Elles concernent 29 dispositifs.

En 2024, les six plus importantes dépenses fiscales ultra-marines représentent 90 % de la totalité des dépenses fiscales ultra-marines (contre 89 % en 2023). Sur les 29 dépenses fiscales de la mission, la moitié est constituée de dispositifs d'exonération ou d'abatement fiscal. En tout, 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. Quatorze dépenses fiscales n'ont aucune limite dans le temps et seront reconduites automatiquement jusqu'à ce que le législateur les examine. Il serait en conséquence nécessaire de leur fixer une échéance et de soumettre leur renouvellement à une évaluation tel que préconisé dans les notes d'exécution budgétaire de 2021, 2022 et 2023. Arrivant à échéance pour la plupart d'entre eux à la fin de l'année 2025, les dispositifs de défiscalisation en faveur des outre-mer²⁰ 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 .

La mission *Outre-mer* comprend des dépenses fiscales dont certaines pèsent de façon significative dans le budget général. Ainsi la dépense relative à l'application de la taxe spéciale de consommation en lieu et place de la TICPE constitue la 6^{ème} dépense la plus coûteuse (5 % du total des dépenses fiscales)²¹ et l'application de taux de TVA différenciés en Guadeloupe, Martinique et à la Réunion pèse pour près de 4 % du total de ces mêmes dépenses.

A la suite des conférences fiscales de 2023, la dépense fiscale n°110258, dite « Scellier outre-mer » est supprimée à compter de 2025. Elle coûte 1 M€ et bénéficie à 198 ménages²². D'autres dépenses ont fait l'objet d'ajustements en 2024. C'est ainsi le cas des aides fiscales en faveur de l'investissement outre-mer dans le secteur du logement intermédiaire et du logement social (dépenses fiscales n°110256, 210325 et 320136)²³ en ce qui concerne les délais d'achèvement ou les périmètres d'éligibilité. L'abattement majoré dans les zones franches d'activité nouvelle génération (ZFANG) aux activités industrielles et de réparation et maintenance navale et au secteur des jeux vidéo (dépenses fiscales n° 210322, 090108, 040108 et 050109) a été élargi et l'expérimentation du régime de vente hors taxes au bénéfice des touristes arrivant dans les régions de Guadeloupe et de Martinique dans le cadre de croisières maritimes (dépense fiscale n° 710108) a été prorogée d'un an, soit jusqu'au 31/12/2026.

²⁰ Dépenses fiscales n°110210, 110224, 110256, 320113, 210325, 320136 et 320146

²¹ Cette dépense fiscale a été réévaluée à la baisse dans le PLF 2025.

²² Au PLF 2025, cette dépense coûte moins de 0,5 M€ et le nombre de bénéficiaire est indéterminé.

²³ Les dispositifs d'aide fiscale à l'investissement outre-mer (AFIOM) dans le secteur du logement intermédiaire et social sont prévus aux articles 199 *undecies* C, 244 *quater* W et 244 *quater* X du CGI

B - La fiabilité du chiffrage des dépenses fiscales

Le chiffrage des dépenses fiscales s'effectue sur un cycle triennal, la réalisation effective n'étant connue qu'en N+2. Lors des années intermédiaires, les prévisions de dépenses sont néanmoins actualisées aux PLF mais 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° 26 : écarts entre prévisions et réalisations des dépenses fiscales en 2024
(en M€)

Exercice	PLF n	PLF n+1	PLF n+2	Écart prév/réal
	Prévision	Prévision de réalisation	Réalisation	
DF 2013			3 858	
DF 2014		3 822	3 943	
DF 2015	3 867	3 905	3 909	1 %
DF 2016	3 927	3 971	4 047	3 %
DF 2017	4 041	4 142	4 496	11 %
DF 2018	4 327	4 624	5 568	29 %
DF 2019	4 666	5 319	5 642	21 %
DF 2020	5 382	5 294	6 179	15 %
DF 2021	5 601	6 381	6 493	16 %
DF 2022	6 655	6 916	5 590	-16 %
DF 2023	7 090	5 501	5 217	-26 % ²⁴
DF 2024	5 617	5 363		
DF 2025	5 506			
Évolution sur 10 ans	42 %	40 %	35 %	

Source : Tomes II Voies et Moyens annexés au PLF 2015 à 2025

La Cour constate que la DLF n'a pas modifié la prise en compte des réformes de la fiscalité locale²⁵ dans l'estimation des dépenses fiscales, ce qui a conduit à diminuer artificiellement leur montant en 2024 (passant de 7,0 Md€ en 2023 à 5,6 Md€ en 2024). 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. En effet, 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.

Malgré les recommandations réitérées de la Cour, la fiabilité de l'estimation demeure aléatoire. Depuis 2017, les écarts entre les prévisions et les réalisations définitives s'accroissent atteignant 26 % au PLF 2025, par rapport à la prévision de 2023. Depuis 2022, les montants définitifs des dépenses fiscales sont inférieurs aux prévisions. Selon la DLF, la mention du caractère non-chiffrable d'un dispositif au sein du tome II des Voies et Moyens est le signe

²⁴ Cet écart s'entend sur un périmètre identique et ne tient pas compte du retraitement opéré en PLF 2024 sur la présentation des dépenses fiscales liées à la TVA, ni des changements de méthode opérés notamment sur les n°710103 et 800401.

²⁵ Réformes au titre desquelles les collectivités locales se sont vues compenser des pertes de recettes par l'attribution d'une fraction de TVA, cette fraction ne revenant plus à l'État lui-même.

d'une garantie de fiabilité en ce qu'elle reflète objectivement l'indisponibilité du coût des dispositifs.

Les prévisions de dépenses fiscales pour 2024 s'appuient très largement sur leurs réalisations effectives de 2022. Seule la dépense fiscale n°110224 (*Réduction d'impôt sur le revenu à raison des investissements productifs réalisés dans les départements et collectivités d'outre-mer*) est en progression de 10 % par rapport au réalisé de 2022. Au PLF 2025, la prévision de dépenses fiscales pour 5,5 Md€ est en cohérence avec celle de 2024 (5,6 Md€), en diminution de 2 %.

Les documents budgétaires montrent également que les réalisations de dépenses fiscales ont augmenté de 42 % entre 2015 et 2024.

La Cour observe 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° 27 : principales dépenses fiscales de la mission en 2024 (en M€)

N°	Prog	Libellé législatif	Estimation 2024 (V&M 2024)	Réalisé 2023 (V&M 2025)	Estimation 2024 (V&M 2025)
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)	1 530	1 940	1 950
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	2 022	1 158	1 158
110224	123	Réduction d'impôt sur le revenu à raison des investissements productifs réalisés dans les départements et collectivités d'outre-mer	647	673	831
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 %)	391	383	383
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	110	115	115
710105	138	Non applicabilité provisoire de la TVA en Guyane et Mayotte	125	160	160
		TOTAL	4825	4 429	4 597

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

La DLF procède par ailleurs à des changements de méthode qui ont pour effet de modifier le périmètre de prise en compte. Ainsi la dépense n° 800401 estimée à 2,0 Md€ au PLF 2024 fait l'objet d'une prévision de réalisation au PLF 2025 pour 1,2 Md€. Selon la DLF, il s'agit d'un changement de méthode de la part de la DGDDI qui permet d'éviter une double prise en compte des quantités mises à la consommation (-0,9 Md€).

La dépense n° 110224 relative à la réduction d'impôt sur le revenu à raison des investissements productifs réalisés dans les départements et collectivités d'outre-mer se distingue par son coût budgétaire (647 M€ au PLF 2024 et 831 M€ au PLF 2025)²⁶.

Sur les 29 dépenses fiscales de 2024, 17 sont considérées comme ayant une fiabilité très bonne dans le PLF 2024 et deux ayant une fiabilité bonne. Cette fiabilité de l'estimation fiscale, soulignée par la DLF, interroge néanmoins compte-tenu de la variabilité des prévisions d'un exercice sur un autre.

Le nombre de bénéficiaires de ces mesures d'allègement est estimé à environ 100 000 entreprises, à minima, un même contribuable pouvant bénéficier de plusieurs réductions de dépenses fiscales.

C - L'évaluation des dépenses fiscales

En application des nouvelles dispositions de la LOLF, un programme d'évaluation des dépenses fiscales est désormais annexé chaque année au PLF. Le programme d'évaluation pour l'année 2024 ne comporte pas de volet consacré aux dépenses fiscales relevant de la mission « Outre-mer ». Cependant, le programme pour l'année 2023 comportait un volet conduit par l'inspection générale des finances (IGF) en ce qui concerne les dispositifs fiscaux applicables 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.

Par ailleurs, l'article 200 de la loi de finances pour 2024 prévoit la remise d'un rapport annuel (chaque année avant le 30 septembre), sur la mise en œuvre, les effets et le bilan des dispositifs fiscaux de soutien à l'investissement productif en outre-mer. Ce rapport n'a pas été communiqué par la DLF malgré la demande de la Cour.

La DGOM indique que deux évaluations de dépenses fiscales sont en cours. Elles concernent :

- les taux réduits de TVA en Guadeloupe, Martinique et à La Réunion (n°710101) ainsi que la non-application de la TVA à Mayotte et en Guyane (n°710105);
- la réduction d'impôt au titre de la souscription de parts dans les fonds d'investissement de proximité dans les collectivités et départements d'outre-mer (FIPOM- n°110260), en réponse à la proposition n°6 du rapport d'évaluation les réductions d'impôt sur le revenu « Madelin » pour l'investissement des particuliers dans les PME réalisé par l'IGF conformément à l'article 17 de la loi de finances initiale pour 2023.

²⁶ Selon le rapport du conseil des prélèvements obligatoires d'octobre 2024, il conviendrait de rationaliser les avantages fiscaux au profit des départements et collectivités d'outre-mer en privilégiant le crédit d'impôt bénéficiant aux sociétés réalisant directement ces investissements.

Pour 2025, le programme d'évaluation n'est pas encore arrêté.

II - Les opérateurs, les taxes affectées et les fonds sans personnalité juridique

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.).

À l'été 2023, les missions de Ladom ont été élargies à la suite du comité interministériel des Outre-mer (CIOM), passant de 10 dispositifs de mobilité à 15, avec des moyens accrus pour soutenir ces actions et renforcer ses effectifs. Si certaines mesures prévues au PLF 2024 ont pu être progressivement déployées au cours de l'année, d'autres sont encore en attente de parution des textes d'application.

Le CIOM a aussi entériné un renouvellement du plan stratégique de l'établissement (intitulé « Horizon 2027 »), qui doit devenir l'interlocuteur unique pour la mobilité ultramarine dans un contexte d'élargissement de la population de bénéficiaires. En conséquence, Ladom a engagé une réflexion pour rationaliser ses implantations et revoir son organisation qui devrait être effective dans le courant de l'année 2025.

Tableau n° 28 : exécution du budget de Ladom par programme (M€)

Programme	Budget initial		Budget rectificatif		Exécution		Ecart exécution / budget initial	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
P138	11,81	11,43	5,98	6,92	6,51	6,47	-44,87%	-43,39%
P123	54,95	54,95	50,20	50,20	50,41	50,41	-8,91%	-8,91%
Total	66,76	66,38	56,18	57,12	56,92	56,88	-17,90%	-14,31%

Source : Cour des comptes d'après données comptables Ladom -

En novembre 2024, Ladom a procédé à des ajustements budgétaires au sein d'un budget rectificatif. Le budget initial intègre des CP à hauteur de 66,4 M€ (46,4 M€ pour les mesures historiques et 20 M€ pour les mesures nouvelles). Le budget rectificatif réévalue les CP à hauteur de 57,1 M€ en raison d'une absence de publication des certains textes d'application concernant les mesures nouvelles qui n'ont pas permis la consommation des crédits. En revanche, les mesures historiques présentent des consommations supérieures aux prévisions.

Les recettes de Ladom sont en baisse sensible (-10 M€) compte tenu de moindres financements européens. Les difficultés à percevoir l'ensemble des crédits issus du FSE (-8 M€) constituent un risque historiquement identifié par les tutelles de Ladom. L'agence, indique qu'un dispositif spécifique de comptabilisation des subventions européennes, en lien avec ses commissaires aux comptes a été mis en œuvre afin de fiabiliser et sécuriser la bonne réception des fonds. Elle précise que le retard dans le versement des fonds du FSE+ attendus en 2024 résulte de l'inopérationalité d'un outil informatique de la DGEFP. Une simplification administrative intervenue au titre de la programmation 2021-2027 permettrait cependant une réduction des délais de perception des fonds européens par rapport à la période antérieure.

1 - Des effectifs en hausse conformément aux dispositions du CIOM

Jusqu'en 2023, le plafond d'emploi était de 127 ETPT sous plafond et 15 ETPT hors plafond. Le CIOM de juillet 2023 a fait évoluer ces seuils à 140 ETPT sous plafond et 15 ETPT hors plafond, confirmés en LFI 2024. En 2024, ce plafond a été respecté, avec une consommation moyenne annuelle de 137,5 ETPT sous plafond et 13,4 ETPT hors plafond.

Tableau n° 29 : taux de rotation des personnels de Ladom

	2023			2024		
	Effectif moyen	Sorties	Taux de rotation	Effectif moyen	Sorties	Taux de rotation
<i>Drom</i>	49,81	12	24,09%	56,81	21	45,77%
<i>Métropole</i>	37,16	5	13,46%	36,56	4	8,89%
<i>Siège</i>	35,5	19	53,52%	38	7	26,32%
Total	122,47	36	29,39%	131,37	32	29,88%

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 continuité des années précédentes, le taux de rotation de Ladom reste élevé, notamment dans les DROM. LADOM indique avoir engagé une réflexion pour rationaliser ses implantations et revoir son organisation aussi bien sur le siège que sur les unités territoriales situées en Outre-mer et dans l'Hexagone. La réorganisation des équipes opérée en 2023 et le recrutement d'un agent gestionnaire chargé de sécuriser et de fiabiliser la conformité des données et des pièces produites permettent, selon LADOM une meilleure coordination des tâches.

2 - Un taux d'exécution affecté par la baisse des crédits

Les subventions de l'État se répartissent entre subvention pour charges de service public, relevant du titre 3 pour 9,76 M€ et des crédits de transferts exécutés, relevant du titre 6, issues des deux programmes de la missions, au titre de l'action 2 – *Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle* du programme 138 (5,9 M€ versés en AE et CP) et de l'action 3 – *Continuité territoriale* du programme 123 (49 M€ versés en AE et CP). A ces montants

s'ajoute la subvention versée par fonds social européen (FSE) d'un montant de 20,1 M€ en 2024, dont seuls 12,2 M€ ont été effectivement perçus.

Tableau n° 30 : évolution de l'exécution des financements de Ladom (CP en M€)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Evolution 2023/2024
<i>Subvention pour charge de service public (titre 3)</i>	7,38	7,07	7,08	7,33	7,3	7,31	9,76	33,51 %
<i>Crédits de transferts (titre 6)</i>	45,4	41,77	18,4	25,55	38,39	43,05	54,91	27,54 %
Total des dotations du budget de l'État	52,78	48,84	25,48	32,88	45,69	50,36	64,67	28,41 %

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

La subvention pour charges de service public, versée à partir du programme 138, permettant de couvrir indistinctement les dépenses de fonctionnement de l'opérateur a été fixée par la LFI 2024 à 9,8 M€ en augmentation de 33,5 % par rapport à l'année précédente. Le taux de mise en réserve a été calculé selon les modalités suivantes :

- Sur le programme 138 : hors T2, le taux de 5,5 % 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 (Fonds intercommunal de péréquation, dotation territoriale d'investissement des communes et troisième instrument financier en Polynésie française, dotation globale de construction et d'équipement des collèges en Nouvelle-Calédonie, soutien aux collectivités gestionnaires de l'eau-assainissement et subventions de fonctionnement), ce qui a eu pour effet d'augmenter le taux de mise en réserve sur les autres dispositifs.

Tableau n° 31 : variation de consommation sur le programme 138 pour Ladom en 2024

En M€	Budget initial	Budget rectificatif	Consommation finale	Exécution par rapport au budget initial
<i>PMFP</i>	8,00	6,25	5,80	72,5%
<i>Cadres avenir</i>	0,67	0,67	0,61	91,04%
<i>Passeport mobilité études</i>	0,75	0	0	
<i>Installation professionnelle</i>	0,6	0	0	
<i>Passeport mobilité formation</i>	1,4	0	0	
<i>Expérimentation</i>	0	0	0	
Total	11,43	6,92	6,47	56,6%

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

Au-delà du budget rectificatif qui a supprimé les crédits affectés à certains dispositifs, une baisse des dépenses a été constatée, principalement liée à la fin de la participation de

Ladom aux frais pédagogiques dans le cadre de l'accord avec France Travail (-1,1 M€)²⁷ et à une baisse d'activité sur le passeport pour la mobilité de la formation professionnelle (PMFP). Concernant le programme Cadres d'avenir, les dépenses réalisées se sont avérées inférieures aux prévisions initiales. Elles représentent néanmoins une hausse significative de 438,5 % par rapport à 2023.

Tableau n° 32 : variation de consommation sur le programme 123 pour Ladom (2024)

En M€	Budget initial	Budget rectificatif	Consommation Finale	Exécution par rapport au budget initial
<i>Transport Passeport mobilité des études</i>	19,60	17,71	18,62	96,47 %
<i>Transport Passeport mobilité formation</i>	4,11	3,48	3,57	86,86 %
<i>Aide à la continuité territoriale (ACT)</i>	25,02	27,56	27,12	108,39%
<i>ACT funéraire</i>	0,27	0,22	0,19	70,37 %
<i>Passe mobilité actifs</i>	2,00	0	0	
<i>Installation professionnelle</i>	1,4	0	0	
<i>Passeport mobilité entreprise</i>	0,45	0	0	
<i>Mobilité sociale</i>	0,1	0	0	
<i>Passeport mobilité stage</i>	1,26	0,88	0,78	61,90 %
<i>Cadres avenir</i>	0,23	0,23	0,11	47,83 %
<i>ACT Talents</i>	0,5	0,1	0,09	18%
Total	54,94	50,18	50,41	91,75 %

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

L'accroissement notable des montants exécutés qui atteint près de 92 % masque des inégalités internes à la mesure (voir tableau supra) mais s'explique, selon la DGOM, par l'amélioration des conditions d'accès à la mobilité des ménages résidant dans les outre-mer, par la réévaluation de l'éligibilité des ménages au dispositif d'aide à la continuité territoriale (ACT) et par le renforcement des aides au déplacement des étudiants dans la cadre du passeport pour la mobilité des études (PME).

3 - La gestion

Au 31 décembre 2024, le fonds de roulement de Ladom s'élève à 13,13 M€, marquant une nette diminution par rapport aux 48,5 M€ enregistrés au 31 décembre 2021. En 2024, une ponction sur le fonds de roulement de LADOM a été réalisée, principalement pour financer des investissements stratégiques dans le cadre du projet « Horizon 2027 », qui vise à moderniser et

²⁷ L'accord-cadre entre LADOM et Pôle Emploi a été renouvelé par la signature, le 25 avril 2024, pour la période 2024-2026. Dans ce cadre, LADOM ne reverse plus de contribution financière à France Travail alors que jusqu'en 2023, une contribution forfaitaire de 2,2 M€ lui avait été allouée. En 2024, au regard d'un bilan détaillé des dépenses engagées durant cette période, France Travail a procédé au reversement d'un montant de 963 711 € à LADOM.

digitaliser les systèmes d'information de l'établissement. Les comptes 2023 de Ladom ont été certifiés sans réserve.

La trésorerie à fin 2024 serait revue de 22,7 M€ au BI à 16,1 M€ lors de la dernière prévision, offrant une situation qui demeure confortable pour 2025.

B - Le fonds outre-mer

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

Ce dispositif avait fait l'objet d'observations de la part de la Cour en 2021²⁸, entraînant par la suite une évolution de ses modalités de fonctionnement : les crédits du Fonds outre-mer sont désormais encadrés par une lettre d'engagement entre le ministère des outre-mer et l'Agence française de développement (AFD). Pour chaque projet de plus de 200 000 €, une instruction par la DGOM et les agences locales de l'AFD permet de s'assurer du respect des critères d'éligibilité du fonds et des priorités définies dans la lettre d'engagement. Les financements sont ensuite validés par un comité de pilotage composé de responsables de la DGOM et de l'AFD, qui se réunit trois fois par an (27 mars, 12 juillet et 8 novembre). Les versements de crédits de paiement s'effectuent en deux temps : 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. Ce mode de versement des crédits s'apparente de fait à des subventions versées sur projets.

En 2024, l'ensemble des AE prévues²⁹ ont bien été engagées à l'issue des différents comités de pilotage, pour un montant total de 16,3 M€. La rémunération de l'AFD s'est élevée à 1 M€. Le montant versé en CP se monte lui à 2,2 M€ au titre de l'année 2024 et du premier trimestre 2025, contre 5 M€ inscrits dans la lettre de cadrage.

Comme les années précédentes, et comme constaté dans un récent rapport de la Cour sur l'AFD³⁰, la consommation des crédits s'avère particulièrement lente ; elle participe à l'accroissement des restes à payer du programme 123. 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-t-elle d'actualité.

²⁸ Cour des comptes, *Note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission Outre-mer pour 2020*, 13 avril 2021

²⁹ La LFI prévoyait initialement 23,2 M€ d'AE et 10,0 M€ de CP. En mai 2024, un effort budgétaire a amputé l'enveloppe du FOM de 6 M€ en AE et 5 M€ en CP.

³⁰ Cour des comptes, *Les interventions de l'agence française de développement (AFD) en outre-mer*, décembre 2023.

Tableau n° 33 : consommation des crédits du fonds outre-mer à fin 2024 (M€)

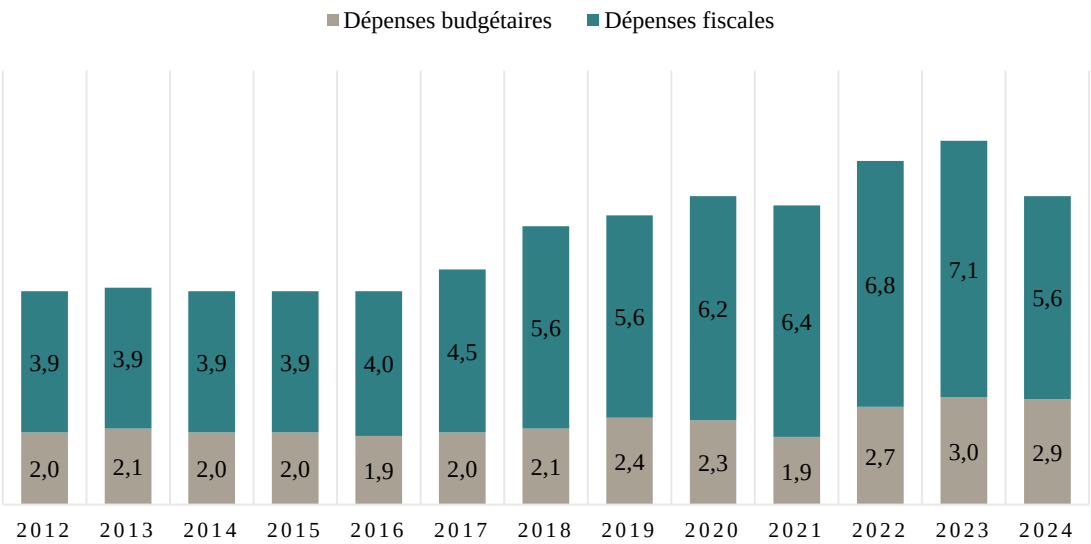
Année	AE engagées	CP Consommées					Rémunération AFD	Restes à Payer 2024
		2020	2021	2022	2023	2024		
2019 (fonds 5.0)	16,2	0,6	3,5	3,1			1,2	7,8
FOM 2021-2022	24,2		0,1	3,3			2,1	18,6
FOM 2023	10,0				2,7		0,7	6,6
FOM 2024	17,2					2,2	1,0	14,1

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

III - L'évolution de la dépense totale sur moyenne période

Sur la période 2017 – 2024, les dépenses budgétaires exprimées en crédits de paiement sont en hausse constante jusqu'en 2023, où elles s'élèvent à 2,97 Md€, avant de se stabiliser légèrement en deçà à 2,92 en 2024. Cette évolution va de pair avec la progression des dépenses fiscales, dont le recul affiché en 2024 à 5,6 Md€ est difficile à interpréter eu égard à un changement de méthode entre 2023 et 2024 dans leur estimation (cf. supra).

Graphique n° 15 : évolution de la dépense totale entre 2017 et 2024 (en Md€)



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

Malgré son intitulé, la mission *Outre-mer* ne représente qu'une part minoritaire de l'intervention de l'État dans les territoires ultra-marins, à 12 % des CP en 2024 d'après le document de politique transversale (DPT) consacré. Ainsi, en 2024, 105 programmes budgétaires relevant de 32 missions contribuent à la politique de l'État en outre-mer, pour un montant total de 22,8 Md€. S'y ajoutent, comme en 2023, 224,5 M€ de prélèvements sur recettes spécifiques aux collectivités d'outremer.

Schéma n° 2 : analyse de la fragmentation budgétaire



Source : Cour des comptes d'après DPT 2024, Voies et Moyens, DGOM et Chorus. Les prélèvements sur recettes de l'État correspondent au total 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.

La Cour avait souligné dans son rapport public thématique de mai 2022 la faible lisibilité et les incohérences qui obéraient l'utilité du DPT outre-mer³¹. Des évolutions ont depuis été apportées à ce document, améliorant sa compréhension : organisation de la présentation autour de cinq axes stratégiques, périmètre circonscrit à 55 programmes mettant en œuvre des dispositifs spécifiques dans les territoires ultra-marins (les montants totaux agrégés sur l'ensemble des 105 programmes contributeurs figurent en annexe).

En revanche, 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.

En outre, les comparaisons interannuelles des crédits sont rendues malaisées par la juxtaposition de trois sources d'information différentes : 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.

RECOMMANDATIONS

La Cour formule les recommandations suivantes :

- conduire un programme pluriannuel exhaustif d'évaluation des principales dépenses fiscales pour les fiabiliser, en priorisant les dépenses fiscales les plus coûteuses et supprimer les dépenses fiscales inefficaces (DGOM, DLF, DB ; recommandation réitérée) ;

³¹ Cour des comptes, *Les financements de l'État en Outre-mer*, mai 2022.

-
5. *poursuivre la mise en œuvre des mesures correctives nécessaires à une perception plus efficiente et une gestion plus rigoureuse des fonds européens FSE+ (DGOM, DB, Ldom ; recommandation reformulée).*
-

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
- Cour des comptes, rapport public thématique, *Le logement dans les départements et régions d'outre-mer*, 17 septembre 2020, <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-logement-dans-les-departements-et-les-regions-doutre-mer>
- Cour des comptes, *rapport sur le budget de l'État en 2020*, 13 avril 2021, disponible sur www.ccomptes.fr
- Cour des comptes, *note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission Outre-mer pour 2020*, 13 avril 2021, disponible sur www.ccomptes.fr
- Cour des comptes, rapport public thématique, *La reconstruction de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy après le passage de l'ouragan Irma*, 8 juillet 2021, <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-reconstruction-de-saint-martin-et-de-saint-barthelemy-apres-le-passage-de-louragan>
- Cour des comptes, référé, *Les dépenses du cabinet du ministre des outre-mer*, 14 septembre 2021, <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-depenses-du-cabinet-du-ministre-des-outre-mer>
- Cour des comptes, observations définitives, *La gestion et la protection de la zone économique exclusive de Polynésie française*, 7 février 2022, <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-gestion-et-la-protection-de-la-zone-economique-exclusive-de-polynesie-francaise>
- Cour des comptes, communication à la commission des finances du Sénat, *La préparation et la mise en œuvre du plan de relance*, 9 mars 2022, <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-preparation-et-la-mise-en-oeuvre-du-plan-de-relance>

- Cour des comptes, communication à la commission des finances du Sénat, *Les financements de l'État en Outre-mer*, 24 mai 2022
- <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-financements-de-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
- Cour des comptes, *note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission Outre-mer pour 2021*, 4 juillet 2022, disponible sur www.ccomptes.fr
- [Cour des comptes](#), référé, *La mise en oeuvre du dispositif fiscal « Girardin industriel » pour le renouvellement de la flotte d'Air Tahiti Nui*, 13 juillet 2022
- [Cour des comptes](#), observations définitives, *Les Terres australes et antarctiques françaises*, 29 juillet 2022, <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-terres-australes-et-antarctiques-francaises>
- [Cour des comptes](#), observations définitives, *La délégation interministérielle à l'égalité des chances des Français d'outre-mer et la visibilité des outre-mer*, 8 septembre 2022, <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-delegation-interministerielle-legalite-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 Outre-mer*, 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'Outre-mer*, 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>
- Cour des comptes, Rapport public thématique, *L'enseignement supérieur et la recherche dans les Outre-mer* novembre 2024, https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2024-11/20241112-Enseignement-superieur-et-recherche-en-outre-mer_0.pdf

- Cour des comptes, observations définitives, *La caisse générale de sécurité sociale de la Martinique*, octobre 2024 <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-caisse-generale-de-securite-sociale-de-la-martinique>
- Cour des comptes, observations définitives, *Les dépenses de contentieux et de protection fonctionnelle du ministère de l'intérieur et des outre-mer*, septembre 2024, https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2024-09/20240923-S2024-1070_Depenses-de-contentieux-et-de-protection-fonctionnelle-du-MI.pdf
- Cour des comptes, Rapport d'évaluation d'une politique publique, *L'octroi de mer, une taxe à la croisée des chemins*, mars 2024, <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/octroi-de-mer-une-taxe-la-croisee-des-chemins>
- Cour des comptes, Observations définitives, Enquête de suivi de la mise en œuvre des clauses financières du plan d'urgence en faveur de la Guyane, Janvier 2024, <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/enquete-de-suivi-de-la-mise-en-oeuvre-des-clauses-financieres-du-plan-durgence-en-Guyane>

Annexe n° 2 : suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2023

N°	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2023	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 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)	Selon la DGOM, les dépenses cumulées de titre 3 et de titre 5 représentent en PLF 2025 en CP 3,5% des crédits HT2 du programme 138 et 0,7 % de ceux du programme 123. Les dépenses de fonctionnement du programme 138 portent majoritairement sur le service militaire adapté et sur la subvention pour charge de service public de LADOM et les dépenses d'investissement du programme en totalité sur le SMA. Les enjeux financiers sur les deux programmes de la mission outre-mer portent principalement sur les dépenses d'intervention. S'agissant de ces dernières, les dépenses relatives au financement de l'économie ont fait l'objet d'une rationalisation progressive. La DGOM rappelle que les dépenses de titre 3 et de titre 5 de la mission outre-mer sont portées quasi intégralement par le SMA, avec lequel un dialogue de gestion a été mis en place pour assurer tout au long de l'année un pilotage et un suivi régulier des dépenses. Ce dialogue de gestion contribue à fiabiliser les prévisions d'exécution. Les dépenses d'investissement, principalement de nature immobilière, peuvent toutefois différer des prévisions en raison des aléas qui peuvent entraver la bonne réalisation des opérations.	Compte-tenu d'une exécution perturbée par un contexte de réduction des crédits en cours d'exercice, la Cour propose de ne pas renouveler cette recommandation.	Mise en œuvre incomplète
2	(DGOM, CBCM, DB) 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	La DB souhaite que ces travaux soient menés annuellement, avec l'appui du CBCM, alors que les restes à payer s'élèvent à fin 2024 à 2,45 Md€ au niveau de la mission et ont connu une augmentation de près de 200 M€ en 2024. Les retraits d'AE se sont élevés en 2024 à un peu plus de 8 M€. La DGOM signale que les restes à payer ont fait l'objet de plusieurs notes adressées à l'ensemble des responsables de BOP depuis 2022. En complément du travail d'apurement mené par les responsables de BOP, la	La Cour connaît l'implication de la DB, de la DGOM et du CBGM dans le processus d'annulation des engagements juridiques sans mouvement mais constate que l'exercice 2024 a vu une réduction des apurements et parallèlement une	Mise en œuvre incomplète

	programmation des crédits de paiements correspondants. (recommandation reformulée)	DGOM 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. L'avancement du processus d'apurement des restes à payer fait l'objet d'une restitution trimestrielle du RPROG, en même temps que le suivi de la consommation des crédits, dont les responsables de BOP sont systématiquement destinataires. L'âge des restes à payer de la mission a diminué grâce à ces opérations de nettoyages, mais force est de constater que la durée de mise en œuvre des projets a tendance à progresser. Pour la CBCM, compte tenu des particularités de la gestion 2024, les travaux de finalisation automatique d'engagements juridiques n'ont pu être mis en œuvre selon le format adopté en 2023. L'année 2025 sera l'occasion de programmer de nouvelles opérations de nettoyage des restes à payer en associant en tout premier lieu les CBR.	croissance des restes à payer. La Cour propose de réitérer cette recommandation.	
3	(DGOM, DB) 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)	La DGOM indique que la poursuite des groupes de suivi spécifiques aux exonérations ultramarines ainsi qu'une réunion de méthodologie entre les différents partenaires ministériels de la DSS ont permis une meilleure temporalité et des chiffres plus précis. De même cette réunion méthodologique a permis de mieux comprendre le calcul prévisionnel de la masse salariale. En effet, l'ACOSS 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.	Le constat de la DGOM 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 ultramarines. La DB estime que les temporalités budgétaires et de prévisions n'étant pas cohérentes ne permettent pas de fiabiliser les inscriptions prévisionnelles. Les deux administrations, sans remettre en cause le constat fait par la Cour ne manifestent pas de volonté manifeste d'engager une réflexion en la matière. La Cour propose de réitérer cette	Non mise en œuvre

		La DB rappelle que la prévision d'automne est postérieure à la date de dépôt du PLF. Il serait donc matériellement impossible d'en tenir compte dans le texte initial. Par ailleurs, la proximité de la prévision de l'exercice budgétaire n'est pas toujours gage d'un écart faible à l'exécution qui sera constatée plus d'un an plus tard.	recommandation en la reformulant.	
4	(DGOM, DB, DLF) 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)	La DGOM évoque des évaluations menées entre 2020 et 2022 sans relation avec l'exercice 2024. La DB indique que l'estimation et l'évaluation des nombreuses dépenses fiscales qui composent la mission Outre-mer représentent un enjeu de taille pour la direction du budget. Des premiers travaux d'analyse sur les dépenses fiscales portant sur le logement et l'investissement productif afin d'évaluer et d'améliorer l'efficacité de ces dispositifs ont permis d'intégrer des ajustements de ces derniers dans la LFI24 à l'article 75. La direction du budget proposera de révoquer les dispositifs fiscaux relatifs à l'investissement productif ainsi qu'au logement social lors des prochaines conférences fiscales. La DLF rappelle que le cycle annuel des conférences fiscales donne lieu à un travail de coordination entre la direction de la législation fiscale et la direction du budget afin de prendre en compte plus systématiquement la contribution de l'outil fiscal aux objectifs de performance assignés aux programmes budgétaires auxquels les dépenses fiscales sont rattachées.	La Cour prend acte que le programme pluriannuel des principales dépenses fiscales n'a pas connu d'évolution en 2024. La Cour propose de réitérer cette recommandation.	Non mise en œuvre
5	(DLF) 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	Selon la DLF le coût des dépenses fiscales TVA, toutes administrations publiques, est publié sur le site de la direction du Budget. Cette recommandation est donc satisfaite.	La Cour constate qu'en 2024, le changement de méthode introduit en 2023 pour la comptabilisation des dépenses fiscales de la mission n'a pas été modifiée. La publication de la dépense n'a pas pour effet de réintroduire un périmètre identique permettant une comparaison. Pour autant l'usage d'un même périmètre	Non mise en œuvre

	(recommandation nouvelle)		pendant deux exercices successifs permet d'introduire à nouveau une comparaison du niveau des dépenses fiscales La Cour propose de ne pas renouveler cette recommandation.	
6	(DGOM, DB, LADOM) Poursuivre les améliorations mises en œuvre afin d'assurer une perception plus efficiente et une gestion rigoureuse des fonds européens FSE+ dès l'exercice 2024 (recommandation nouvelle)	La DGOM indique que l'opérateur a développé la dématérialisation, des pièces justificatives, et introduit un coût simplifié avec la forfaitisation des dépenses dans le cadre de la nouvelle convention FSE+. Par ailleurs la réorganisation des équipes de l'opérateur permet une meilleure coordination des tâches afin de sécuriser et fiabiliser la conformité des données et des pièces. Des points de situations sont réalisés au cours de l'année, afin d'ajuster le montant de ces fonds et d'anticiper les ajustements de trésorerie nécessaires. Cependant, la direction du budget rappelle que LADOM n'est pas parvenu à percevoir l'ensemble des crédits attendus du FSE+, dégradant de facto son niveau de recettes. En 2024, l'opérateur a perçu 12M€ en BR1 au titre du FSE+ contre initialement 20 M€ en BI 2024.	Les améliorations évoquées par la DGOM n'ont pas permis une meilleure perception des fonds européens en 2024. La Cour propose de réitérer cette recommandation.	Mise en œuvre incomplète

Annexe n° 3 : détail des annulations de crédit prises par décret du 21 février 2024

PROGRAMME	ACTION	ANNULATION		OPERATIONS CONCERNEES ET CONSEQUENCES
		AE	CP	
123	01 - Logement	0	-13 597 605	Annulation appliquée aux crédits de paiement de la LBU, l'enveloppe restant supérieure de 3 M€ à la consommation de 2023 (177 M€).
123	02 - Aménagement du territoire	-18 865 964	-16 377 555	Moindre consommation prévisible pour la 1 ^{ère} année de contractualisation de la nouvelle génération des contrats de cohésion et de transformation.
123	03 - Continuité territoriale	-1 900 000	-1 900 000	L'annulation est limitée au redimensionnement à la baisse de l'aide à l'installation pour les porteurs de projet professionnel demandée par les députés.
123	04 - Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports	-2 488 403	-2 536 336	Annulation appliquée à toutes les composantes de l'action
123	06 - Collectivités territoriales	-34 074 392	-22 069 347	Annulation de la réserve de précaution sur l'ensemble des composantes de l'action (12,3 M€ d'AE et 9 M€ de CP). Annulation en plus de 18,7 M€ d'AE et 2 M€ de CP sur les COROM, ce qui permet de préserver de 40 M€ d'AE et 21 M€ de CP.
123	07 - Insertion économique et coopération régionale	-65 891	-68 013	Annulation de la réserve de précaution
123	08 - Fonds exceptionnel d'investissement	-12 565 242	-13 411 036	Ajustement de la ressource à la demande
123	09 - Appui à l'accès au financement bancaire	-4 916 916	-4 916 916	Annulation de la réserve de précaution en AE = CP.
	TOTAL PROGRAMME 123	-74 876 807	-74 876 807	
138	02- Aide à l'insertion et à la formation professionnelle	-3 921 959	-3 921 959	Annulation de dépenses de personnel qui s'est traduite par une diminution du nombre de volontaires stagiaires recrutés par le Service militaire adapté
	PROGRAMME 138	-3 921 959	-3 921 959	
	TOTAL MISSION OUTRE-MER	-78 798 766	-78 798 766	

Source : Cour des comptes d'après DGOM

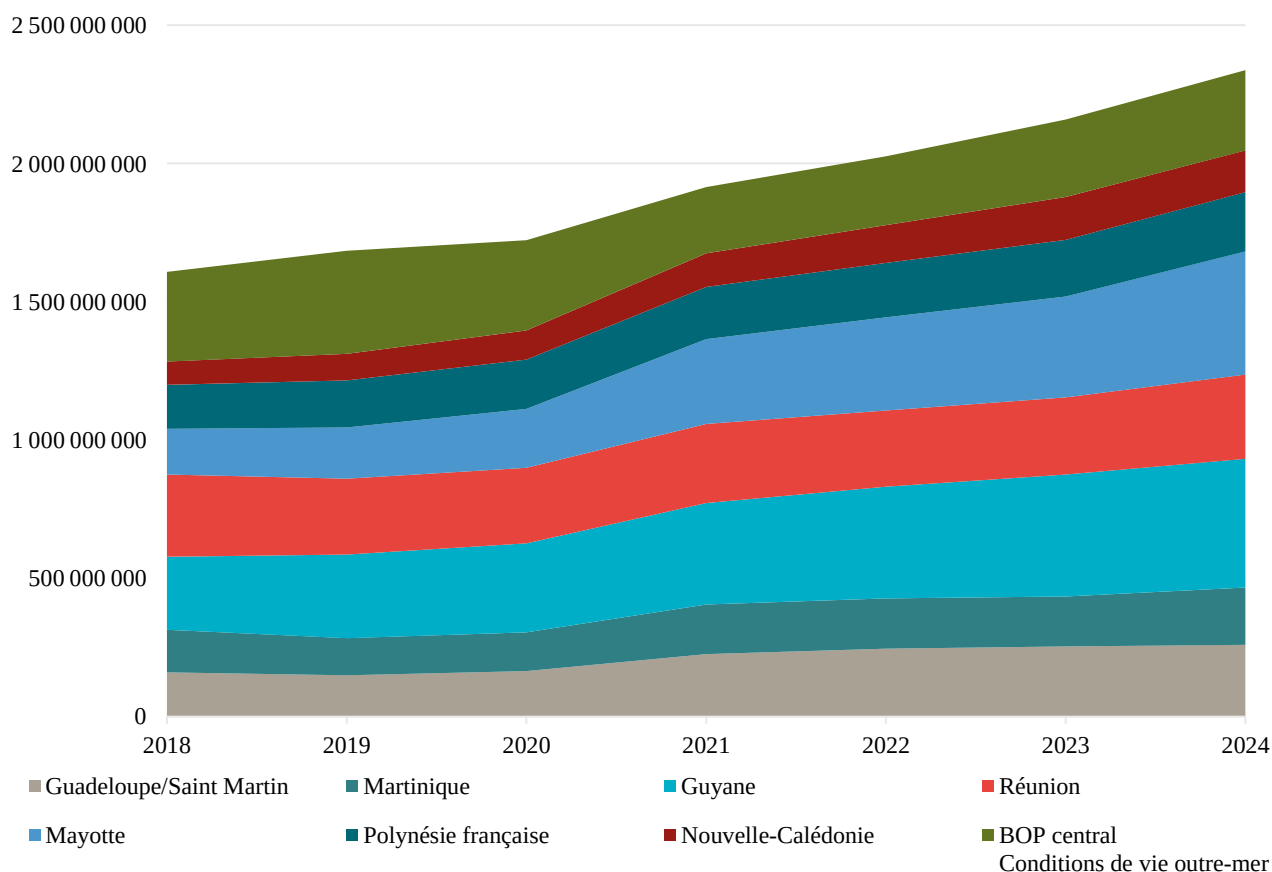
Annexe n° 4 : exécution des crédits du plan de relance sur la mission *Outre-mer*

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

Annexe n° 5 : les restes à payer du programme 123 – Conditions de vie en outremer

L'augmentation des volumes de restes à payer sur l'exercice 2024 pour le programme 123 concerne tous les territoires d'outre-mer, à l'exception de la Nouvelle-Calédonie (-2,4 %). Elle est relativement contenue en Guadeloupe (+2,4 %) et en Polynésie Française (+4,5 %). Les restes à payer accusent en revanche une progression nettement plus marquée à la Réunion (+8,9 %), à Saint-Pierre et Miquelon (+11,4 %), en Martinique (+14,6 %), à Mayotte (+22,1 %) et à Wallis-et-Futuna (+22,9 %).

Graphique n° 16 : évolution des restes à payer du programme 123 par territoire



Source : Cour des comptes d'après Chorus. Note : ne figurent pas sur le graphique les restes à payer pour Saint Pierre et Miquelon (8,3M€ en 2024) et Wallis et Futuna (9,9 M€ en 2024).

**Annexe n° 6 : montants alloués aux contrats de convergence
et de transformation (CCT) sur la mission *Outremer*
pour la période 2024-2027**

Territoires	Ensemble des CCT sur la période 2024- 2027, toutes missions budgétaires confondues	<i>dont Mission outremer</i>	
		<i>programme 123</i>	<i>programme 138</i>
Guadeloupe*	153 417 065	30 500 000	
Guyane*	277 167 304	41 533 330	
La Réunion	241 145 256	75 337 932	
Martinique	141 208 675	27 865 875	
Mayotte*	834 460 176	163 012 732	
Saint-Pierre-et-Miquelon	28 291 000	9 500 000	
Saint Martin	43 500 000	39 500 000	
Wallis-et-Futuna	35 512 000	26 572 000	5 440 000
Sous-total	1 754 701 476	413 821 869	5 440 000
Polynésie Française	139 246 633	119 134 233	
Nouvelle-Calédonie**	327 634 839	298 736 641	3 352 000
TOTAL	2 221 582 948	831 692 742	8 792 000

Source : DGOM.

*Y compris volet sport

**La démarche de contractualisation prend le nom de « Contrat de développement et de transformation »

Ministères	Programmes Opérateurs	Montant contractualisé CCT et CDEV 2024-2027
ministère chargé des outre-mer	P 123	803 692 743 €
ministère chargé des outre-mer	P 123 - FEI/Projets Sports	28 000 000 €
ministère des sports	ANS - Projets Sports	28 000 000 €
ministère de la transition énergétique	ADEME	83 168 598 €
ministère de la transition écologique	P 181 (FPRNM)	71 903 000 €
ministère de la transition écologique	OFB	203 000 000 €
ministère du travail	P 103 (hors PIC)	11 938 837 €
ministère chargé des collectivités territoriales	P 112	21 960 000 €
ministère de la transition écologique	P 113	11 421 864 €
ministère de la culture	P 131	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	4 140 000 €
ministère chargé des outre-mer	P 138	8 792 000 €
ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche	P 150	39 866 000 €
ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche	P 231	
ministère de la transition écologique	P 217	100 000 €
ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche	P 172	3 227 906 €
ministère chargé des transports	P 203	312 500 000 €
ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse	P 214	583 000 000 €
	Total	2 221 582 948 €

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 (FPRNM)	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 €
	Total	153 417 065 €	267 667 304 €	141 208 675 €	834 460 176 €	241 145 256 €	28 291 000 €	35 512 000 €	43 500 000 €	139 246 633 €	327 634 839 €	2 212 082 948 €

Source : DGOM

Annexe n° 7 : coût des contrats de redressement outre-mer de première (2021-2023) et deuxième génération (2023-2026)

	Bénéficiaires	AE 2021	CP 2021	AE 2022	CP 2022	AE 2023	CP 2023	AE 2024	CP 2024
Guadeloupe	Basse-Terre	2 730 000	1 050 000	-	840 000	-	840 000	-	-
	Pointe-à-Pitre	2 814 000	1 134 000	950 000	1 790 000	582 770	1 422 770	3 375 000	1 125 000
	Sainte-Rose	-	-	2 400 000	800 000	190 168	1 600 000	-	190 168
	Capesterre-Belle-Eau	-	-	-	-	700 000	700 000	1 800 000	800 000
	Grand-Bourg	-	-	-	-	200 000	200 000	600 000	300 000
	Saint Louis de Marie Galante	-	-	-	-	-	-	800 000	200 000
	Capesterre de Marie Galante	-	-	-	-	-	-	800 000	200 000
	Pointe-Noire	-	-	-	-	-	-	900 000	300 000
Martinique	Fort-de-France	1 782 000	1 782 000	4 910 000	3 590 000	1 324 214	2 644 214	5 625 000	1 875 000
	Saint-Pierre	324 000	324 000	480 000	50 000	-	310 000	Contrat non signé	
	Saint-Esprit	-	-	-	-	700 000	700 000	1 800 000	900 000
	Gros Morne	-	-	-	-	-	-	2 500 000	700 000
	La Trinité	-	-	-	-	-	-	2 640 000	840 000
	Le Prêcheur	-	-	-	-	-	-	800 000	200 000
Guyane	Cayenne	2 300 000	800 000	-	375 000	-	375 000	-	750 000
	Iracoubo	660 000	260 000	129 000	329 000	74 817	274 817	900 000	300 000
	Roura	-	-	-	-	200 000	200 000	600 000	300 000
	Awala-Yalimapo	-	-	-	-	200 000	200 000	600 000	200 000
	Kourou	-	-	-	-	-	-	Contrat non signé	
La Réunion	Saint-Benoît	2 814 000	1 134 000	-	840 000	-	776 733	-	63 267
	Sainte-Marie	-	-	-	-	700 000	700 000	1 800 000	900 000
Mayotte	Sada	-	-	800 000	400 000	91 903	491 903	400 000	400 000
	Bouéni	-	-	-	-	400 000	400 000	800 000	400 000
	Ouangani	-	-	-	-	-	-	Contrat non signé	
Assistance technique (AFD)		4 500 000	1 100 000	-	2 200 000	3 885 000	1 061 549	4 920 000	3 000 000
Total		17 924 000	7 584 000	9 669 000	11 214 000	9 248 872	12 896 986	31 660 000	13 943 435

Source : DGOM