

## OUTRE-MER

### SOMMAIRE

---

	Pages
<b>I. LES CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES DE L'EXÉCUTION 2022</b> .....	2
A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE .....	2
B. MOUVEMENTS INTERVENUS EN GESTION .....	3
C. PRÉSENTATION DES EMPLOIS, DES ACTIVITÉS DE L'OPÉRATEUR DE LA MISSION, LADOM, ET DES DÉPENSES FISCALES.....	5
<b>II. LES POINTS DE VIGILANCE RELEVÉS PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX</b> .....	6
A. MIEUX CALIBRER LES MONTANTS PRÉVISIONNELS DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT .....	6
B. AMÉLIORER LES PRÉVISIONS DU BESOIN DE COMPENSATION D'EXONÉRATION DES COTISATIONS DE CHARGES PATRONALES (PROGRAMME <i>EMPLOI OUTRE-MER</i> ).....	6
C. CONTINUER L'ACCÉLÉRATION DE L'APUREMENT DES RESTES À PAYER (PROGRAMME CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER).....	7

La mission *Outre-mer* est composée de deux programmes : le programme *Emploi Outre-mer* (138), qui porte les moyens budgétaires en faveur de l'emploi dans les territoires ultra-marins et le programme *Conditions de vie outre-mer* (123), qui a pour objectif de « réduire les écarts de niveaux de vie et d'équipement constatés entre les outre-mer et la France hexagonale tout en tenant compte des particularités territoriales et des réalités géographiques et économiques des collectivités d'outremer »<sup>(1)</sup>. 2,8 milliards d'euros en AE et 2,7 milliards d'euros en CP ont été consommés en 2022 au titre de la mission *Outre-mer*, des montants respectivement en hausse de 9,8 % et 13,9 % par rapport à 2021.

La mission *Outre-mer* ne représente qu'une fraction assez faible de l'effort budgétaire de l'État en faveur des territoires ultra-marins. La politique transversale de l'État, au sens du document de politique transversale « Outre-mer », était en effet portée en 2022 par 102 programmes au sein de 31 missions.

## I. LES CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES DE L'EXÉCUTION 2022

### A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE

Au niveau de la mission, les crédits exécutés en AE et en CP sont globalement en progression par rapport à 2022 tandis que le taux de consommation des CP est de 98,9 % sur le programme 123 et de 98,3 % des CP sur le programme 138.

Ces données générales, masquant de grandes disparités entre les programmes, ne sont pas représentatives de l'exécution au cours de l'année 2022 sur les programmes 123 et 138 et des mouvements intervenus en gestion.

– Sur le programme 138, des besoins de crédits plus importants apparus en cours de gestion pour l'action 1 *Soutien aux entreprises*, qui correspond à la compensation d'exonération des charges fiscales patronales, se sont traduits par une correction à la hausse des montants inscrits en LFI, en LFR 1 et LFR 2.

Eu égard au poids de cette action dans la mission (55,8 % des AE et 59,2 % des CP en LFI 2022), le besoin de financement apparu au cours de l'exécution est le principal facteur explicatif à la surexécution des crédits de la mission en 2022 par rapport à la LFI 2022 (+ 6,5 % des AE et + 9,4 % des CP).

– Sur le programme 123, la sous-consommation globale de -7,3 % des AE est principalement le fait de la ligne budgétaire unique (LBU), à l'action 1 (laquelle enregistre une sous-consommation de -22,5 % des AE) et du fonds exceptionnel

---

(1) RAP pour 2022.

d'investissement, à l'action 8 (– 39,8 % en AE), masquant des niveaux de consommation très supérieurs pour les autres actions.

## **B. MOUVEMENTS INTERVENUS EN GESTION**

– Les mouvements les plus importants relèvent du besoin de financement des compensations d'exonérations de cotisations sociales patronales plus élevé qu'anticipé, sur le programme 138. La LFR 2 a ouvert à cet effet 236,7 millions d'euros en AE et 241,7 millions d'euros en CP, tandis que le reliquat de la réserve de précaution hors T2 (64,3 millions d'euros en AE et 63,9 millions d'euros en CP) a parallèlement été dégelé.

– Sur le programme 123, il convient de signaler :

- en LFR 1, l'ouverture de crédits supplémentaires destinés à une aide alimentaire, pour 16,35 millions d'euros en AE et 19 millions d'euros en CP, sur l'action 4 *Sanitaire, social, culture, jeunesse et sport*, dont 15 millions d'euros ont été transférés vers le programme 304 *Inclusion sociale et protection des personnes*.

- en LFR 2, l'annulation du reliquat de la réserve de précaution à hauteur de 65,2 millions d'euros en AE et en CP en raison d'une sous-consommation des crédits constatée en fin de gestion.

– Les transferts de crédits, quant à eux, autres que celui à destination du programme 304, relèvent principalement des programmes contribuant au « plan France relance »<sup>(1)</sup> vers le programme 123, à hauteur de 34 millions d'euros en CP.

Les mouvements intervenus en gestion sont récapitulés dans le tableau ci-après.

---

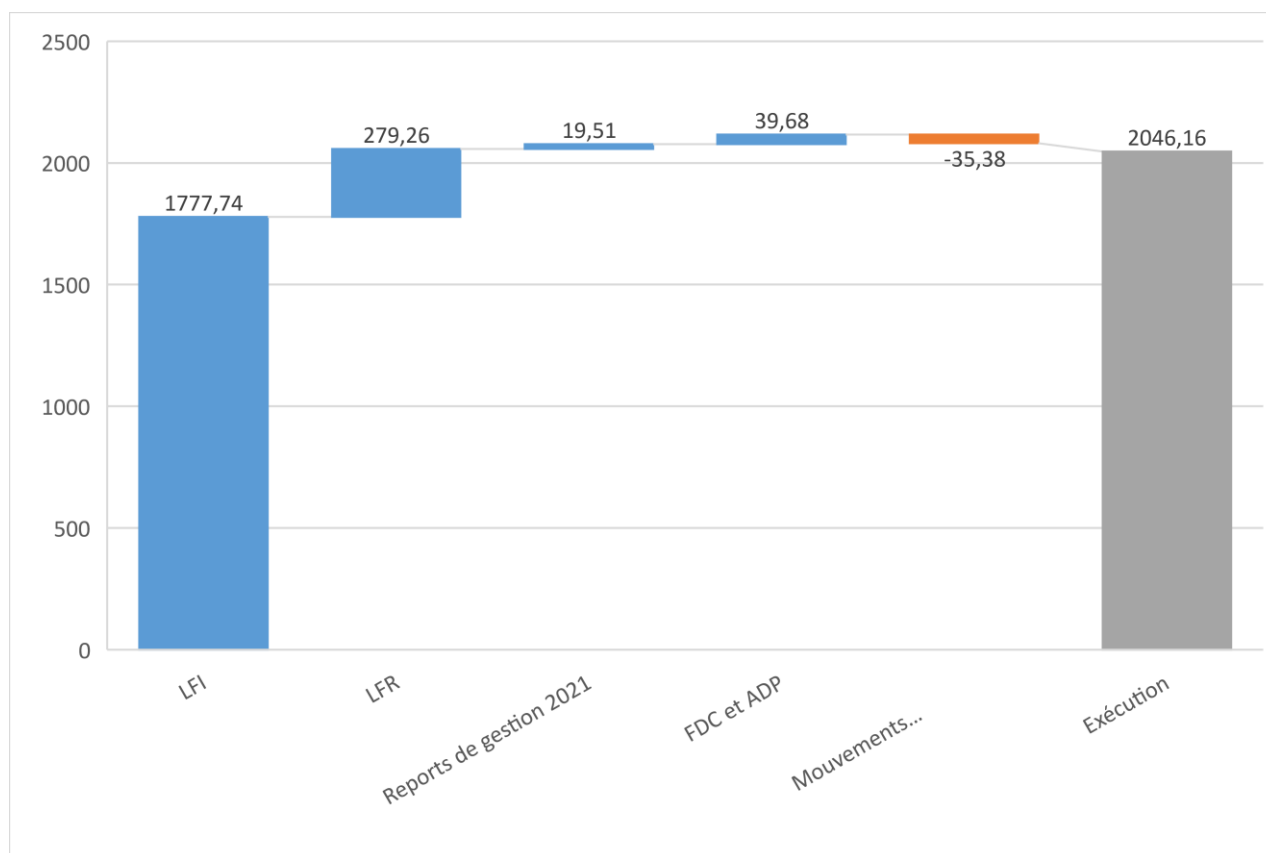
(1) *missions* Plan de relance et Relations avec les collectivités territoriales.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS EN GESTION ET TAUX DE CONSOMMATION CALCULÉ APRÈS  
PRISE EN COMPTE DES MOUVEMENTS DE CRÉDIT**

(en millions d'euros)	Programme		Programme	
	<i>Condition de vie outre-mer (123)</i>		<i>Emploi outre-mer (138)</i>	
	AE	CP	AE	CP
LFI (a)	846,55	694,63	1 788,67	1 777,74
LFR (b)	36,04	- 29,84	274,33	279,26
Dont ouvertures	36,04	0,00	274,33	279,26
Dont annulations	0,00	- 65,19	0,00	0,00
Reports de crédits de 2021 (c)	19,69	21,53	16,80	19,51
FDC et ADP (hors reports) (d)	1,75	1,75	39,68	39,68
Autres mouvements (Décrets de virement, Décrets de transferts, Annulations,...)	- 43,16	0,14	- 29,38	- 35,38
Solde des crédits ouverts et annulés (*) (a)+(b)+(c)+(d)+(e)	860,87	688,21	2 090,10	2 080,81
Exécution (crédits consommés)	783,10	680,30	2 045,82	2 046,16
Taux de consommation ( <i>en %</i> )	<b>91 %</b>	<b>98,9 %</b>	<b>97,9 %</b>	<b>98,3 %</b>

Source : Cour des comptes, NEB pour 2022.

Le graphique ci-après présente, pour le programme 138, l'exécution des CP en 2022, et illustre particulièrement la surconsommation des crédits par rapport à la LFI 2022.

**PROGRAMME 138 - ÉVOLUTION DE L'OUVERTURE DES CP EN GESTION - 2022***(en millions d'euros)*

\* Différence entre la totalité des crédits ouverts et les crédits consommés.

### C. PRÉSENTATION DES EMPLOIS, DES ACTIVITÉS DE L'OPÉRATEUR DE LA MISSION, LADOM, ET DES DÉPENSES FISCALES

- Les ETPT de la mission sont consacrés aux effectifs du service militaire adapté (SMA), volontaires et personnels.

Pour la sixième année consécutive, le plafond d'emploi exécuté est nettement inférieur à la cible autorisée, en particulier pour ce qui concerne les volontaires. Pour la Cour des comptes (NEB), « cette sous-consommation traduit une dégradation de la prévision des effectifs du SMA adossée à de multiples difficultés de recrutement des volontaires stagiaires », alors que le plafond d'emploi pour 2022, tant pour les volontaires que pour le personnel civil et militaire, avait progressé de +251 ETP par rapport à 2021, correspondant à la création de deux nouvelles compagnies, à Mayotte et en Polynésie française.

- L'agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM), opérateur de la mission, mène des actions en faveur de la mobilité territoriale des résidents ultramarins et de leur qualification et insertion professionnelle. Elle a bénéficié à ce titre en 2022 d'une subvention pour charges de service public de 7,3 millions d'euros (inscrite sur le programme 138) et de crédits d'intervention à hauteur de 38,4 millions d'euros (inscrits sur les deux programmes de la mission *Outre-mer*).

L'exercice 2022 est caractérisé pour LADOM par la mise en œuvre pour la première année d'un partenariat avec Pôle Emploi, signé en 2021, portant sur l'offre de formations, qui se traduit d'un côté par de moindres frais pédagogiques, mais par des règlements de formation à Pôle Emploi.

- Le montant des dépenses fiscales est en augmentation de 6,5 % par rapport à 2021, étant rappelé que le montant exécuté en 2021 était lui-même en progression de 12 % par rapport à 2020. Elles représentaient en 2022 2,5 fois le montant des dépenses budgétaires.

Comme la Cour des comptes, les rapporteurs spéciaux regrettent le manque d'évaluation des dispositifs fiscaux. Ils s'inquiètent également de l'écart grandissant entre le montant des dépenses budgétaires et celui des dépenses fiscales.

## **II. LES POINTS DE VIGILANCE RELEVÉS PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX**

### **A. MIEUX CALIBRER LES MONTANTS PRÉVISIONNELS DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT**

Les dépenses d'intervention représentent la très large majorité des dépenses de la mission *Outre-mer*. Les autres dépenses représentent quant à elles 10,7 des CP consommés en 2022.

Les dépenses de fonctionnement exécutées en 2022 s'élèvent quant à elles à 91,38 millions d'euros en AE et 88,95 millions en CP. Même si les montants sont limités par rapport aux crédits de la mission *Outre-mer*, les rapporteurs spéciaux attirent l'attention sur la répétition de la surconsommation des dépenses de fonctionnement par rapport à la LFI, les CP consommés sur le programme 123 étant plus de sept fois supérieurs au montant prévu en LFI (10,8 millions d'euros contre 1,4 million d'euros), tandis qu'en 2021 les CP consommés avaient été 6 fois supérieurs à ceux prévus.

### **B. AMÉLIORER LES PRÉVISIONS DU BESOIN DE COMPENSATION D'EXONÉRATION DES COTISATIONS DE CHARGES PATRONALES (PROGRAMME EMPLOI OUTRE-MER)**

L'action 1 *Soutien aux entreprises* du programme 138 porte la très large majorité des crédits du programme *Emploi outre-mer*, soit, en LFI pour 2022, 82,2 % des AE et des CP. Ces crédits financent le dispositif de compensation d'exonération des cotisations de charges patronales, qui est un élément fondamental de la politique de l'État en faveur de l'économie des territoires ultramarins. Le montant inscrit chaque année en loi de finances n'étant qu'évaluatif, les opérations de prévision, à partir de données transmises par l'Acos (Agence centrale des organismes de sécurité sociale), sont essentielles.

En 2021, la poursuite de la prise en charge par l'État, selon les situations propres aux territoires ultramarins, de l'indemnisation du chômage partiel s'était mécaniquement traduite, comme en 2020, par une très nette sous-consommation des crédits et des annulations en loi de finances rectificative. Seuls 88,58 % des AE et 88,24 % des CP de l'action 1 *Soutien aux entreprises* avaient été consommés. En 2022, à l'inverse, le constat d'une sous-évaluation en LFI a dû être rectifié par l'adoption de crédits supplémentaires en LFR 1 en LFR 2, comme présenté plus haut.

Les rapporteurs spéciaux appellent à un dialogue renforcé entre la DGOM, la DB et l'Acos, pour améliorer la fiabilisation des compensations des dispositifs d'exonération de cotisations de charges patronales.

### **C. CONTINUER L'ACCÉLÉRATION DE L'APUREMENT DES RESTES À PAYER (PROGRAMME CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER)**

Le niveau des restes à payer (RAP), concentrés à plus de 97,6 % sur programme 123, est, comme les années précédentes, un point d'attention important du programme. Calculés en prenant en compte le montant total des AE engagées n'ayant pas encore donné lieu à une traduction concrète en CP, ils dépassent désormais les 2 milliards d'euros. Pour la Cour des comptes, ce volume « interroge la soutenabilité budgétaire de la mission. »

Comme indiqué par la DGOM en 2022 aux rapporteurs spéciaux <sup>(1)</sup>, « les restes à payer correspondent aux montants des engagements juridiques effectués sur l'ensemble des exercices passés ou en cours et non encore couverts par des mandatements. Ils constituent donc, en première approche, une forme de dette pour l'État, dans la mesure où les engagements ont, par principe, vocation à se traduire par des réalisations concrètes conduisant à des paiements en CP. » La DGOM ajoute que « les projets financés par le programme sont en très grande majorité pluriannuels ; les clés de paiement s'échelonnent en moyenne sur 4 à 10 ans, ce qui engendre mécaniquement près de 500 millions d'euros de nouveaux restes à payer par an, c'est-à-dire des engagements nouveaux sans aucune liquidation (environ 70 % des engagements budgétaires de l'année ne donnent lieu à aucun paiement l'année considérée). »

En 2022, la DGOM, les préfetures et les services déconcentrés de l'État ont continué le processus d'apurement ou de « nettoyage » des engagements juridiques ayant perdu leur actualité ou leur raison d'être. Les rapporteurs spéciaux appuient le constat de la Cour des comptes d'un besoin pour la DB et la DGOM de « s'assurer de la convergence de leur approche méthodologique pour apurer les restes à payer de façon rapide et significative ».

---

(1) Réponse au questionnaire budgétaire. PLF 2023.