

N° 771

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 28 juin 2023

## RAPPORT

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi,  
rejeté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée,  
de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2022,*

Par M. Jean-François HUSSON,  
Rapporteur général,  
Sénateur

TOME II  
CONTRIBUTION DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

ANNEXE N° 20  
Outre-mer

*Rapporteurs spéciaux* : MM. Georges PATIENT et Teva ROHFRITSCH

---

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, *président* ; M. Jean-François Husson, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Daniel Breuiller, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mme Sylvie Vermeillet, *vice-présidents* ; MM. Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménie, Stéphane Sautarel, *secrétaires* ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Christian Bilhac, Jean-Baptiste Blanc, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canévet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klinger, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Thierry Meignen, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Paul Toussaint Parigi, Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (16<sup>ème</sup> législ.) : 1095, 1271 et T.A. 125

Sénat : 684 (2022-2023)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....</b>	<b>5</b>
<b>I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2022 .....</b>	<b>7</b>
A. LA CONSOMMATION DES CRÉDITS OUVERTS EN LFI .....	8
B. LA CONSOMMATION DES CRÉDITS DISPONIBLES.....	11
C. LES OPÉRATIONS D'APUREMENT D'AE ANCIENNES.....	14
<b>II. LES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX .....</b>	<b>17</b>
A. UNE SOUS-EXÉCUTION GLOBALE DU PROGRAMME 123 QUI PERSISTE MALGRÉ LA CONSOMMATION EN HAUSSE DE NOMBREUSES ACTIONS.....	17
1. La LBU : une consommation stable en AE mais toujours biaisée par le « nettoyage » d'anciennes AE et en forte hausse en CP.....	20
2. Une dynamique de consommation sur les crédits d'aménagement du territoire (action 2) qui se poursuit mais des questionnements qui demeurent sur la capacité à engager l'ensemble des AE des contrats de convergence et de transformation .....	23
3. La continuité territoriale (action 3) génère des dépenses en augmentation dans un contexte de levée des restrictions sanitaires et de hausse du prix des transports.....	25
4. Une sur-exécution récurrente des crédits dédiés aux actions sanitaires, sociales et culturelles (action 4) qui nécessiterait de revoir à la hausse les crédits ouverts en LFI .....	26
5. Une exécution des aides aux collectivités plus conforme aux prévisions après une année 2021 exceptionnelle .....	27
6. Le FEI : une variable d'ajustement pour répondre aux besoins divers en cours de gestion ..	29
7. Une sur-exécution qui se maintient et l'absence inexplicite de crédits de paiement en provenance du plan de relance .....	31
B. UNE CONSOMMATION DU PROGRAMME 138 MARQUÉE PAR LA REPRISE DE L'ÉCONOMIE APRÈS LA CRISE SANITAIRE .....	32
1. Une consommation à la hausse des crédits alloués aux allègements et exonérations de cotisations de sécurité sociale dans un contexte de reprise de l'activité .....	35
2. Des dépenses de fonctionnement du service militaire adapté supérieures aux prévisions en LFI .....	36
3. Des prévisions de dépenses de fonctionnement de la DGOM peu sincères.....	38
4. Une sous-consommation de l'aide au fret multifactorielle .....	38



## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

1. **Les crédits de la mission « Outre-mer » ont été consommés, en 2022, à hauteur de 2,83 milliards d’euros en AE et 2,73 milliards d’euros en CP pour des ouvertures de crédits en LFI de 2,64 milliards d’euros en AE et 2,47 milliards d’euros en CP soit des taux d’exécution de respectivement 107,3 % et 110,3 %. Ce niveau de consommation est en nette progression par rapport à 2021 (+ 277 millions d’euros en AE et + 354 millions d’euros en CP).**

2. **Le programme 123 « Conditions de vie outre-mer », qui rassemble la majeure partie des dépenses pilotables de la mission, est marqué, en 2022, par une sous-exécution à hauteur de 63,5 millions d’euros en AE et de 14,3 millions d’euros en CP par rapport à la LFI alors que ce programme avait enregistré une sur exécution, en 2021, à hauteur de 32,2 millions d’euros en AE et de 95,6 millions d’euros en CP qui s’expliquait alors essentiellement par une subvention exceptionnelle à la Nouvelle-Calédonie pour faire face aux effets de la crise sanitaire et par un soutien exceptionnel à la collectivité territoriale de Guyane pour rétablir ses capacités d’autofinancement.**

3. **Si l’exécution des contrats de convergence et de transformation est en nette progression par rapport à l’année précédente et présente un taux d’exécution proche de 100 % en AE et supérieur à 113 % en CP, les rapporteurs spéciaux soulignent que la ligne budgétaire unique (LBU) et le fonds exceptionnel d’investissement (FEI) enregistrent toujours des sous consommations.**

4. **Toutefois, concernant la LBU, force est de constater, et les rapporteurs spéciaux s’en réjouissent, que la tendance à la baisse des crédits ouverts comme des crédits consommés, enregistrée depuis 2012, semble s’inverser depuis deux ans.** Les rapporteurs spéciaux appellent de leur vœux la poursuite de cette tendance enfin haussière au regard des besoins et des enjeux dans ce domaine.

5. **Concernant le FEI, le choix était régulièrement fait de redéployer des crédits ouverts au titre du FEI sur d’autres dépenses d’investissements structurants.** Dans ce contexte, les rapporteurs spéciaux réaffirment avec fermeté que **le FEI ne peut être considéré comme une variable d’ajustement lors des arbitrages ministériels** et rappellent leur recommandation de **sanctuariser les crédits alloués au FEI lors de la LFI et mettre fin aux redéploiements récurrents en cours de gestion.**

**6. Le programme 138 « Emploi outre-mer », constitué principalement de dépenses non-manœuvrables dites « de guichet », qui enregistrait des taux d'exécution avoisinant les 90 % en AE et CP en 2021 avec une sous-exécution de 182,1 millions d'euros en AE et de 160,3 millions d'euros en CP, présente, en 2022, une sur-exécution importante de 257,1 millions d'euros en AE et de 268,4 millions d'euros en CP soit un taux de consommation de l'ordre de 115 %. Cette évolution s'explique largement par le contexte de reprise de l'activité économique ainsi que par la hausse de la masse salariale en raison de la réforme de 2019 présentant ses premiers effets notables en 2022. Ces deux facteurs ont généré une hausse des dépenses d'exonérations de cotisations sociales.**

7. De manière générale, la campagne d'apurement d'AE non consommées se poursuit mais à un rythme moindre que durant les trois dernières années. Au regard, du niveau des restes à payer qui atteignent plus de 2 milliards d'euros en 2022, les rapporteurs spéciaux préconisent d'accélérer ces opérations de nettoyage d'AE anciennes.

## I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2022

La mission « Outre-mer » regroupe une partie des moyens budgétaires alloués aux territoires ultramarins :

- **le programme 138 « Emploi outre-mer »** porte les crédits relatifs au développement économique local et à la création d'emplois en outre-mer, à travers notamment des exonérations spécifiques de cotisations sociales patronales, des aides directes et des actions en faveur de l'insertion, de l'amélioration de l'employabilité et de la qualification professionnelle des jeunes ultramarins ;

- **le programme 123 « Conditions de vie outre-mer »** porte les crédits destinés à réduire les écarts de niveaux de vie et d'équipements constatés entre les territoires d'outre-mer et la métropole à travers notamment des aides en faveur du logement social et un soutien aux collectivités dans leur politique d'investissements structurants.

La mission « outre-mer » ne permet toutefois pas d'appréhender globalement la politique de l'État en faveur des outre-mer.

En effet, selon le document de politique transversale outre-mer 2022<sup>1</sup>, **le montant total des contributions budgétaires de l'État en faveur des outre-mer s'élève à 19 milliards d'euros en AE et 20,7 milliards d'euros en CP en projet de loi de finances pour 2022** (contre respectivement 19,8 milliards d'euros en AE et 20,9 milliards d'euros en CP en LFI 2021 et 20,1 milliards d'euros en AE et 19,3 milliards d'euros en CP en LFI 2020).

**La mission « Outre-mer » concentre ainsi, en 2022, 13,8 % de l'effort budgétaire de l'État en faveur de ces territoires en AE et 11,8 % en CP.** Les missions « Sécurités », « Solidarité, insertion et égalité des chances », « Écologie, développement et mobilités durables », « Enseignement scolaire », « Relations avec les collectivités territoriales » et « Outre-mer » représentent à elles seules plus de 70 % de l'effort de l'État en outre-mer pour cette même année.

De surcroît, des dépenses fiscales rattachées aux deux programmes de la mission viennent compléter les crédits budgétaires afin de dynamiser l'économie et l'attractivité des territoires d'outre-mer d'une part, et de contribuer à l'effort général de rattrapage de l'écart de niveau socio-économique entre l'outre-mer et la métropole d'autre part. Ces dépenses fiscales sont chiffrées en LFI 2022 à 5 861 millions d'euros pour celles rattachées au programme 123 et à 468 millions d'euros pour celles rattachées au programme 138 soit un total de 6 329 millions d'euros ce qui représente 4,5 % de plus qu'en 2021.

---

<sup>1</sup> Document de politique transversale « Outre-mer » annexé au projet de loi de finances pour 2022.

## A. LA CONSOMMATION DES CRÉDITS OUVERTS EN LFI

**Pour la seule mission « Outre-mer », les crédits consommés en 2022 augmentent de 10,9 % en AE et de 14,9 % en CP par rapport à l'année précédente.**

Cette hausse de la consommation des crédits est d'autant plus remarquable que parallèlement les AE ouvertes en LFI 2022 enregistrent une baisse de 2,45 % par rapport à 2021 et les CP n'augmentent que de 1,47 %.

**Il en résulte un taux de consommation qui s'établit en 2022 à 107,35 % en AE (contre 94,45 % contre 94,58 % en 2021) et à 110,28 % en CP (contre 97,35 % en CP 2021).**

**Ainsi, la sur consommation totale sur la mission est de 193,7 millions d'euros en AE et de 179,4 millions d'euros en CP** alors que l'année 2021 était caractérisée par une sous consommation à hauteur de 149,9 millions en AE et 64,6 millions en CP.

Ce niveau d'exécution est salué par les rapporteurs spéciaux qui notent des **progrès notables au niveau de la mission** (même s'il sera analysé dans le présent rapport que les situations varient fortement entre les deux programmes et d'une action à l'autre au sein d'un même programme).

En effet, depuis de nombreuses années, **la mission « outre-mer » enregistre des consommations très inférieures aux crédits ouverts en LFI** posant ainsi la question du respect du vote des parlementaires lors des projets de loi de finances successifs.

Cette situation avait d'ailleurs amené la commission des finances à **demandeur un rapport à la Cour des comptes**, en application de l'article 58.2° de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances sur **« l'exécution et la présentation des crédits de la mission Outre-mer » qui a fait l'objet d'un rapport d'information<sup>1</sup> des rapporteurs spéciaux**. Ces deux documents mettent en exergue les causes récurrentes de cette sous consommation :

- des opérations d'apurement importantes sur des engagements au titre d'années antérieures ;
- un manque structurel d'ingénierie ;
- un suivi des contrats parfois lacunaire.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 637 (2021-2022) de MM. Georges PATIENT et Teva ROHFRITSCH, fait au nom de la commission des finances, déposé le 24 mai 2022.



### Évolution de l'exécution des crédits de la mission « Outre-mer » entre 2021 et 2022

(en euros et en pourcentage)

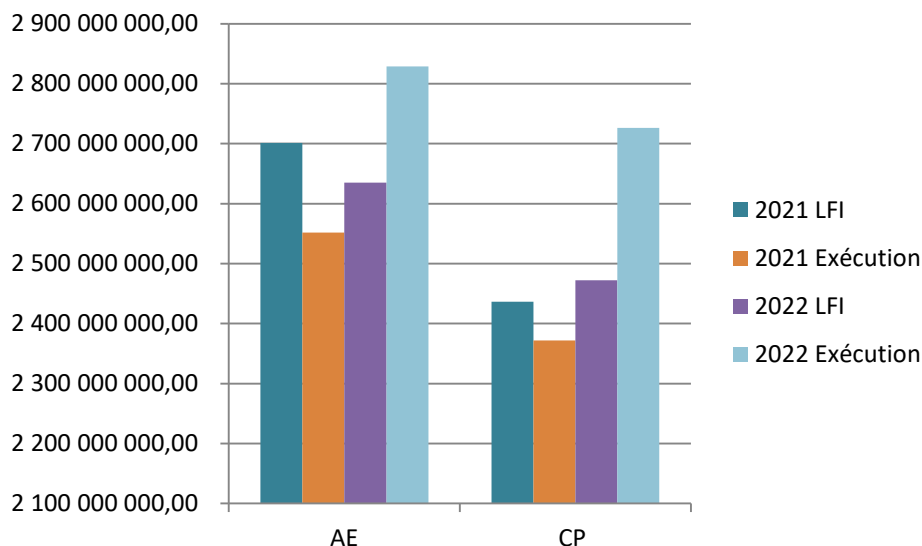
	2021				2022				Evolution 2021/2022		
	LFI	Exécution	Sur ou sous-consommation par rapport crédits LFI	Taux d'exécution 2021	LFI	Exécution	Sur ou sous-consommation par rapport crédits LFI	Taux d'exécution 2022	LFI	Exécution	Taux d'exécution
<b>123 - Conditions de vie outre-mer</b>											
AE	858 776 928,00	890 948 170,00	32 171 242,00	103,75%	846 550 670,00	783 098 957,00	- 63 451 713,00	92,50%	-1,42%	-12,10%	-10,84%
CP	603 274 671,00	698 935 937,00	95 661 266,00	115,86%	694 627 532,00	680 296 315,00	- 14 331 217,00	97,94%	15,14%	-2,67%	-15,47%
<b>138 - Emploi outre-mer</b>											
AE	1 842 663 323,00	1 660 527 523,00	-182 135 800,00	90,12%	1 788 674 961,00	2 045 816 056,00	257 141 095,00	114,38%	-2,93%	23,20%	26,92%
CP	1 833 215 258,00	1 672 964 949,00	-160 250 309,00	91,26%	1 777 735 887,00	2 046 158 895,00	268 423 008,00	115,10%	-3,03%	22,31%	26,12%
<b>TOTAL MISSION</b>											
AE	2 701 440 251,00	2 551 475 693,00	-149 964 558,00	94,45%	2 635 225 631,00	2 828 915 013,00	193 689 382,00	107,35%	-2,45%	10,87%	13,66%
CP	2 436 489 929,00	2 371 900 886,00	- 64 589 043,00	97,35%	2 472 363 419,00	2 726 455 210,00	254 091 791,00	110,28%	1,47%	14,95%	13,28%

AE : autorisations d'engagement. CP : crédits de paiement. LFI : données issues des lois de finances initiales, hors fonds de concours (FDC) et attributions de produits (ADP). Exécution : consommation constatée dans les projets de loi de règlement.

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

### Évolution de l'exécution des crédits de la mission « Outre-mer » entre 2021 et 2022

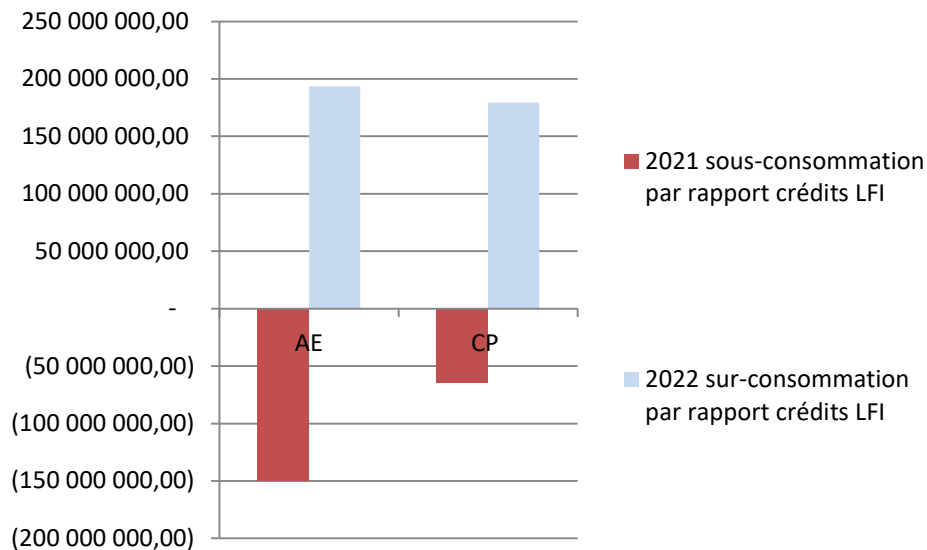
(en euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

**Niveau des sous et sur consommations des crédits de la mission « Outre-mer »  
en 2021 et 2022 par rapport aux crédits ouverts en LFI**

(en euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Dans le détail, le **programme 123 « Conditions de vie outre-mer »**, qui rassemble la majeure partie des dépenses pilotables de la mission, est **marqué, en 2022, par une sous-exécution à hauteur 63,5 millions d'euros en AE et de 14,3 millions d'euros en CP par rapport à la LFI** alors que ce programme avait enregistré une sur exécution en 2021 à hauteur de **32,2 millions d'euros en AE et de 95,6 millions d'euros en CP**.

À l'inverse, le **programme 138 « Emploi outre-mer »**, constitué principalement de dépenses non-manœuvrables dites « de guichet », qui enregistrait des taux d'exécution avoisinant les 90 % en AE et CP en 2021 avec une sous-exécution de 182,1 millions d'euros en AE et de 160,3 millions d'euros en CP, **présente, en 2022, une sur-exécution importante de 257,1 millions d'euros en AE et de 268,4 millions d'euros en CP soit un taux de consommation de l'ordre de 115 %**.

Le détail de ces évolutions sera analysé en partie II du présent rapport.

## B. LA CONSOMMATION DES CRÉDITS DISPONIBLES

Les programmes de la mission « Outre-mer » ont enregistré de nombreux mouvements en cours de gestion.

### Mouvements intervenus en gestion sur les crédits de la mission « Outre-mer » en 2022

(en euros)

	LFI	Annulation en cours de gestion	Ouverture en cours de gestion	FDC et ADP	Reports	Transferts et virements	Total crédits disponibles	Exécution	Sous-consommation par rapport crédits disponibles
123 - Conditions de vie outre-mer									
AE	846 550 670,00	- 16 346 957,00	36 044 930,00	1 746 098,00	19 694 058,00	- 26 816 904,00	860 871 895,00	783 098 957,00	- 77 772 938,00
CP	694 627 532,00	- 81 532 057,00	35 346 957,00	1 746 098,00	21 533 632,00	16 487 289,00	688 209 451,00	680 296 315,00	- 7 913 136,00
138 - Emploi outre-mer									
AE	1 788 674 961,00	- 37 601 649,00	274 326 627,00	39 698 608,00	16 797 825,00	8 222 517,00	2 090 118 889,00	2 045 816 056,00	- 44 302 833,00
CP	1 777 735 887,00	- 37 601 649,00	279 264 190,00	39 698 608,00	19 510 566,00	2 222 517,00	2 080 830 119,00	2 046 158 895,00	- 34 671 224,00
TOTAL MISSION									
AE	2 635 225 631,00	- 53 948 606,00	310 371 557,00	41 444 706,00	36 491 883,00	- 18 594 387,00	2 950 990 784,00	2 828 915 013,00	- 122 075 771,00
CP	2 472 363 419,00	-119 133 706,00	314 611 147,00	41 444 706,00	41 044 198,00	18 709 806,00	2 769 039 570,00	2 726 455 210,00	- 42 584 360,00

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaire

Ainsi, **concernant le programme 123**, la réserve de précaution, d'un montant initial de 33,9 millions d'euros en AE et de 27,8 millions d'euros en CP, a fait l'objet d'un dégel à hauteur de 4,6 millions d'euros afin de financer la réforme de la fonction publique territoriale de Wallis-et-Futuna. Le reliquat de réserve a été entièrement annulé en CP (soit 23,18 millions d'euros) alors que le reliquat en AE (29,3 millions d'euros) a été dégelé afin de financer la collectivité territoriale de Guyane ainsi que les premières dépenses à la suite du passage de la tempête Fiona en Guadeloupe.

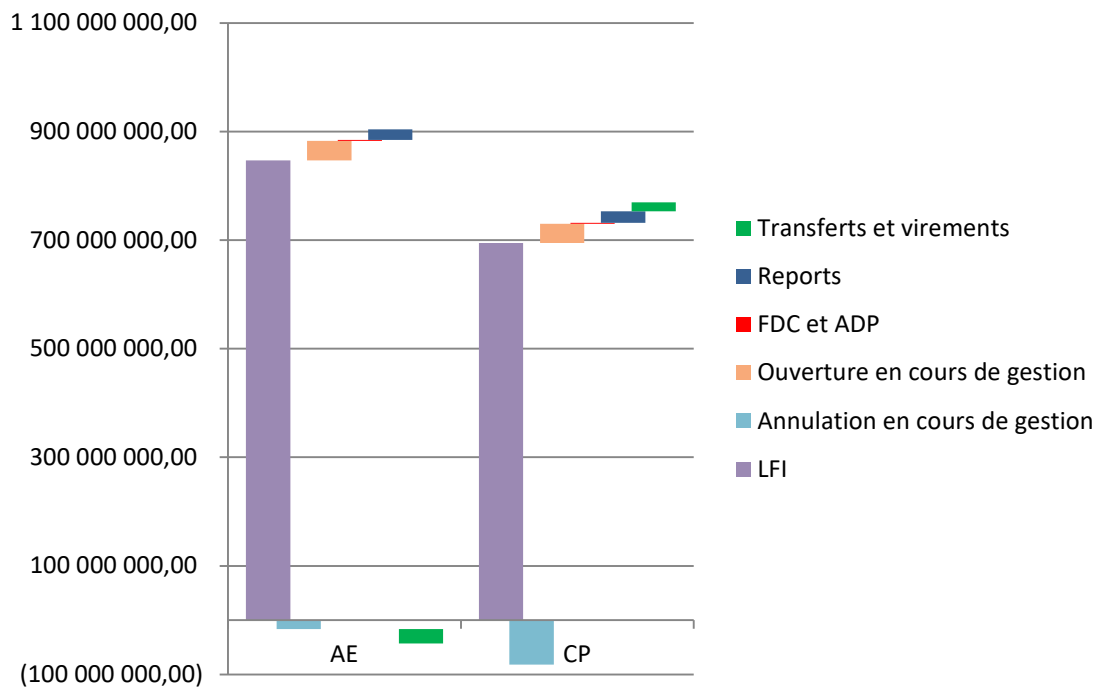
Par ailleurs, le décret n° 2022-934 du 27 juin 2022 a procédé à l'ouverture de 34 millions d'euros en CP au titre de la deuxième année du plan de relance.

**Enfin, des rattachements de fonds de concours et d'attributions de produits, des reports des crédits 2021 sur 2022 ainsi que des transferts (entrants et sortants) intervenus en gestion ont porté le total des crédits disponibles du programme 123 à 860,9 millions d'euros en AE et à 688,2 millions d'euros en CP.**

La sous-consommation, par rapport aux crédits disponibles, s'établit, pour le programme 123, à 77,7 millions d'euros en AE et à 7,9 millions d'euros en CP contre respectivement 133,4 millions d'euros en AE et 31,7 millions d'euros en CP en 2021.

### Composition des crédits disponibles du programme 123

(en euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

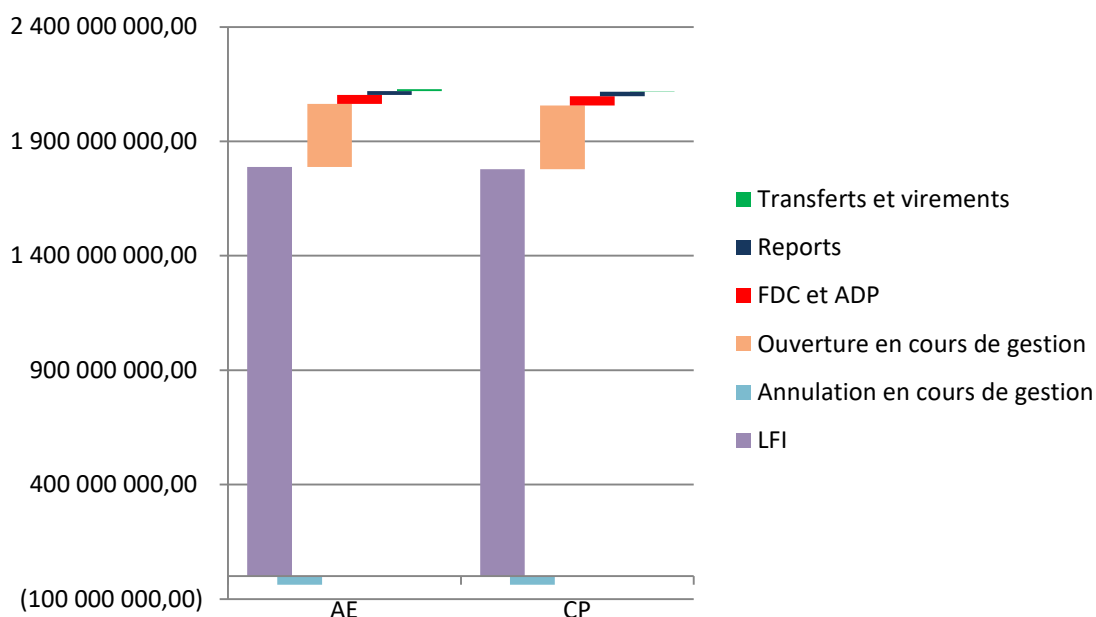
**Concernant le programme 138**, la réserve de précaution, en hors titre 2, d'un montant initial de 64,3 millions d'euros en AE et de 63,9 millions d'euros en CP, **a été entièrement dégelée par la loi n°2022-1499 du 1<sup>er</sup> décembre 2022 de finances rectificative pour 2022** qui a, par ailleurs, procédé à l'ouverture de 172,4 millions d'euros en AE et de 177,7 millions d'euros en CP afin de financer les exonérations de cotisations sociales à la hauteur de la prévision formulée par l'ACOSS en octobre 2022.

**Enfin, des rattachements de fonds de concours et d'attributions de produits, des reports de crédits 2021 sur 2022 ainsi que des transferts et virements (entrants et sortants) intervenus en gestion ont porté le total des crédits disponibles du programme 138 à 2,1 milliards d'euros en AE et CP.**

La sous-consommation, par rapport aux crédits disponibles, s'établit pour le programme 138, à 44,3 millions d'euros en AE et 34,7 millions d'euros en CP contre respectivement 40,5 millions d'euros en AE et 25,2 millions d'euros en CP en 2021.

### Composition des crédits disponibles du programme 138

(en euros)

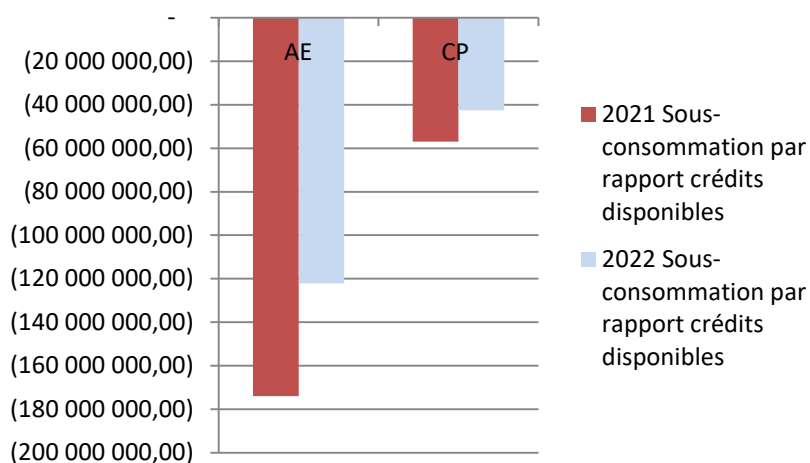


Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Les crédits disponibles totaux de la mission « Outre-mer » s'établissent donc à 2,9 milliards d'euros en AE et 2,8 milliards en CP qui ont été consommés respectivement à hauteur de 95,86 % en AE et 98,46 % en CP (contre respectivement 93,6 % et 97,6 % en 2021) **laissant un solde de 122,1 millions d'euros en AE et 42,6 millions en CP (contre 173,9 millions d'euros en AE et 56,9 millions d'euros en CP en 2021).**

### Niveau des sous et sur consommations des crédits de la mission « Outre-mer » en 2021 et 2022 par rapport aux crédits disponibles

(en euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

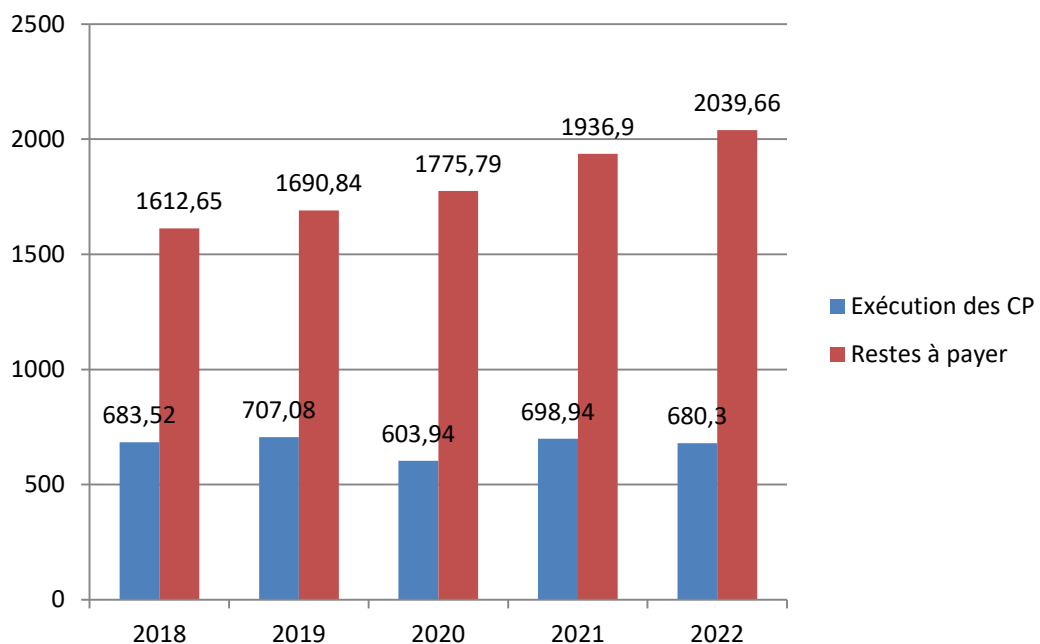
### C. LES OPÉRATIONS D'APUREMENT D'AE ANCIENNES

En 2022, la DGOM a poursuivi les opérations d'apurement des restes à payer initiées en 2019. Ainsi, les campagnes de finalisation d'engagements juridiques réalisées auprès des comptables budgétaires régionaux (CBR), avec l'appui des services du contrôle budgétaire et comptable ministériel (CBCM) et de la direction du budget, ont permis d'enregistrer des opérations de retraits d'engagements d'années antérieures pour près de 59,7 millions d'euros en 2022, soit une baisse de 50 % par rapport à celles réalisées en 2021.

Le programme 123 se caractérise par un niveau de restes à payer historiquement élevé (2039,1 millions d'euros au 31 décembre 2022 contre 1 936,9 millions d'euros en 2021).

#### Comparaison entre les consommations de CP et les restes à payer entre 2018 et 2022

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Ces opérations d'apurement ont également été réalisées sur le programme 138, dans une moindre mesure, à hauteur de 1,6 million d'euros.

Ainsi, si la consommation extraite de Chorus<sup>1</sup> s'élève à 2 828,9 millions d'euros en AE pour la mission « outre-mer », la consommation retraitée s'établit à 2 889,9 millions d'euros en AE.

**Exécution 2022 des crédits des programmes 123  
et 138 retraitée des apurements d'AE anciennes**

(en euros)

2022	LFI		Exécution Chorus		Exécution retraitée		Montant des retraitements	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>P123</b>	<b>846 550 670,00</b>	<b>694 627 532,00</b>	<b>783 098 965,00</b>	<b>680 296 321,00</b>	<b>842 533 235,00</b>	<b>680 296 321,00</b>	<b>59 434 270,00</b>	<b>-</b>
action 1	234 620 100,00	201 001 620,00	181 684 617,00	174 548 629,00	220 402 881,00	174 548 629,00	38 718 264,00	-
action 2	209 002 309,00	156 245 112,00	205 152 381,00	177 492 008,00	216 690 985,00	177 492 008,00	11 538 604,00	-
action 3	44 987 485,00	44 882 512,00	39 704 243,00	39 855 717,00	39 749 620,00	39 855 717,00	45 377,00	-
action 4	5 650 000,00	5 650 000,00	18 889 291,00	19 503 301,00	18 944 477,00	19 503 301,00	55 186,00	-
action 6	204 974 947,00	199 471 482,00	220 352 095,00	176 298 495,00	225 472 897,00	176 298 495,00	5 120 802,00	-
action 7	969 500,00	969 500,00	844 292,00	525 511,00	876 777,00	525 511,00	32 485,00	-
action 8	110 000 000,00	63 275 189,00	78 772 046,00	64 107 103,00	82 695 598,00	64 107 103,00	3 923 552,00	-
action 9	36 346 329,00	23 132 117,00	37 700 000,00	27 965 557,00	37 700 000,00	27 965 557,00	-	-
<b>P138</b>	<b>1 788 674 961,00</b>	<b>1 777 735 887,00</b>	<b>2 045 816 055,00</b>	<b>2 046 158 898,00</b>	<b>2 047 413 957,00</b>	<b>2 046 158 898,00</b>	<b>1 597 902,00</b>	<b>-</b>
action 1	1 478 041 760,00	1 478 041 760,00	1 726 369 467,00	1 726 369 467,00	1 726 369 467,00	1 726 369 467,00	-	-
action 2	284 230 625,00	274 579 551,00	296 806 987,00	297 195 905,00	297 470 818,00	297 195 905,00	663 831,00	-
action 3	2 100 000,00	2 100 000,00	3 517 021,00	3 195 203,00	3 523 839,00	3 195 203,00	6 818,00	-
action 4	24 302 576,00	23 014 576,00	19 122 580,00	19 398 323,00	20 049 833,00	19 398 323,00	927 253,00	-
<b>Total mis</b>	<b>2 635 225 631,00</b>	<b>2 472 363 419,00</b>	<b>2 828 915 020,00</b>	<b>2 726 455 219,00</b>	<b>2 889 947 192,00</b>	<b>2 726 455 219,00</b>	<b>61 032 172,00</b>	<b>-</b>

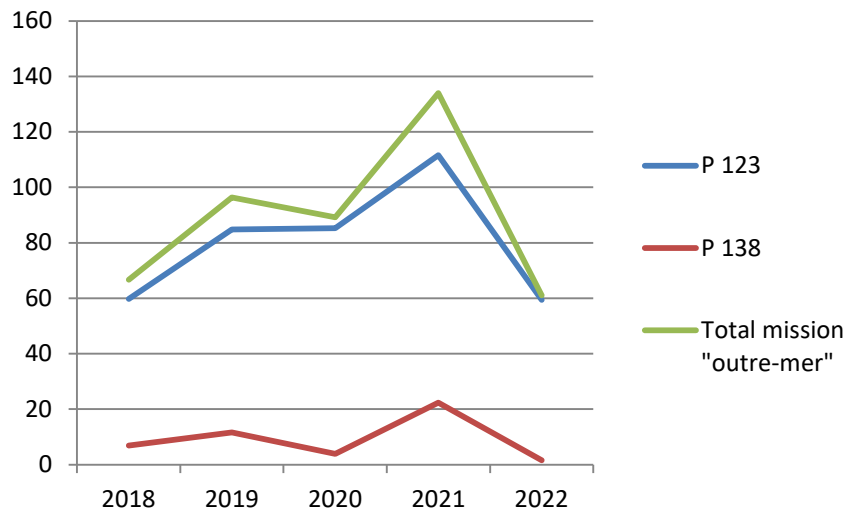
Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Ces opérations d'apurement doivent donc être poursuivies à un rythme accéléré alors même que leur analyse montre qu'elles diminuent pour revenir à un niveau inférieur à celui précédent la campagne d'apurement. Les caractéristiques du programme 123, avec de nombreuses opérations pluriannuelles (logements, contrats, fonds exceptionnel d'investissement) ne peuvent justifier à elles seules un tel niveau de restes à payer.

<sup>1</sup> Chorus est le logiciel utilisé par l'État pour le pilotage des dépenses dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). L'application Chorus est partagée par l'ensemble des acteurs financiers de la comptabilité publique des ministères et de leurs services déconcentrés (gestionnaires, comptables, ordonnateurs, contrôleurs financiers). Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011, l'intégralité des programmes des ministères et des services déconcentrés est gérée dans Chorus. La bascule comptable s'est effectuée le 1<sup>er</sup> janvier 2012.

### Évolution des retraits d'engagements entre 2018 et 2022

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires



## II. LES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

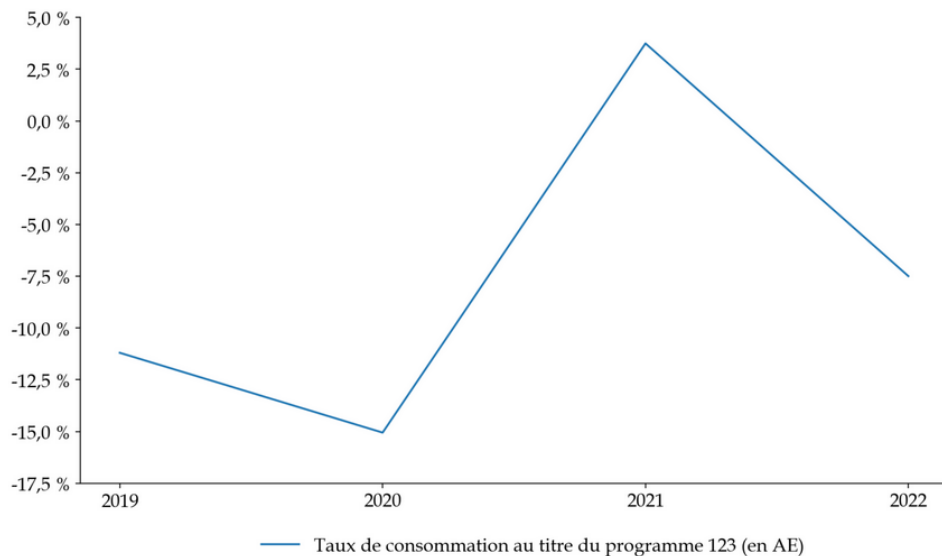
### A. UNE SOUS-EXÉCUTION GLOBALE DU PROGRAMME 123 QUI PERSISTE MALGRÉ LA CONSOMMATION EN HAUSSE DE NOMBREUSES ACTIONS

L'exécution du programme 123 par rapport aux crédits ouverts en LFI s'établit à 783,2 millions en AE (soit 92,5 % des crédits ouverts) et à 680,3 millions d'euros en CP (soit 97,9 % des crédits ouverts).

Les taux d'exécution du programme sont en baisse par rapport à l'année précédente, cependant les situations varient fortement d'une action à l'autre.

#### Évolution des taux d'exécution du programme 123 entre 2018 et 2022

(en pourcentage)

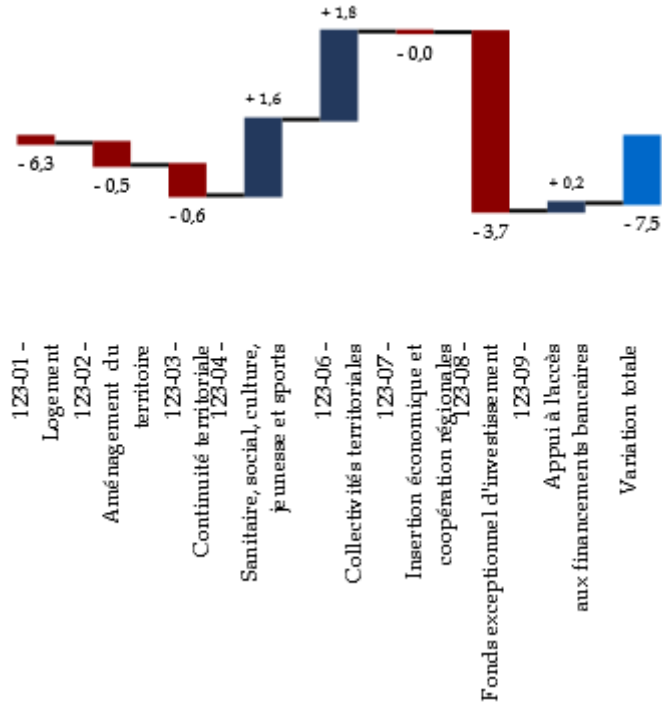


Source : commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires

**Cette sous exécution est essentiellement le fait de la LBU et du FEI.**

### Contribution de chaque action à la sous-exécution en AE constatée en 2022

(en point de pourcentage)



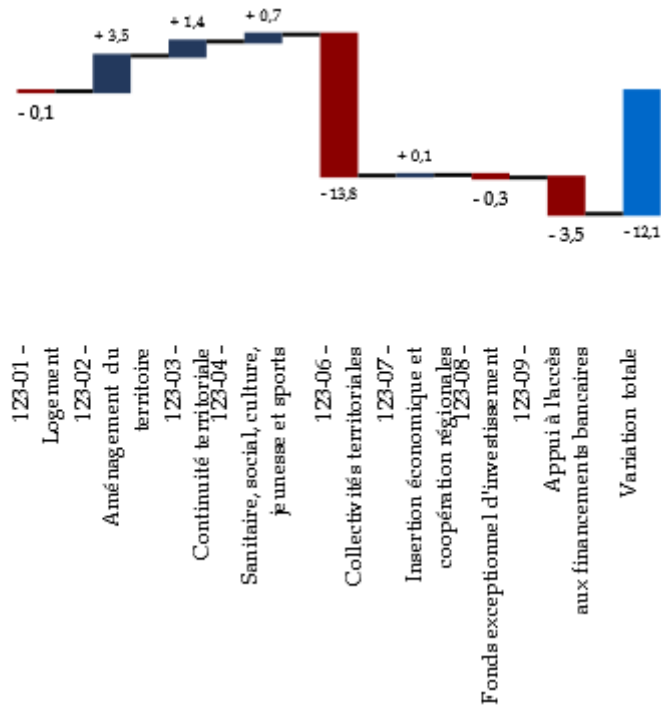
Source : commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires

Par ailleurs, la consommation totale du programme est également en baisse par rapport à 2021, passant de 890,9 millions d'euros à 783,1 millions d'euros soit une diminution de 12,1 % en AE et de 2,7 % en CP.

Cette baisse est essentiellement due à l'aide aux collectivités territoriales après une année 2021 particulièrement élevée (cf. *supra*).

### Contribution de chaque action à la baisse des crédits consommés en AE en 2022 par rapport à 2021

(en point de pourcentage)



Source : commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires

Cependant, certaines actions enregistrent un taux d'exécution plus faible mais une consommation en hausse ou stable dans un contexte d'augmentation des crédits ouverts en LFI (exemple de la LBU). D'autres actions enregistrent des sur exécutions mais à des niveaux moins importants qu'en 2021.

De surcroît, la situation diffère entre les AE et les CP. En effet, en AE, quatre des huit actions ont une exécution supérieure en 2022 par rapport à 2021 alors qu'en CP, sept des huit actions ont une exécution en hausse entre ces deux années.

Il est donc nécessaire d'avoir une approche détaillée par action pour analyser les variations entre 2021 et 2022.

## Comparaison des exécutions des crédits du programme 123 entre 2021 et 2022

(en euros)

hors FDC et ADP	AE					
	LFI 2021	Exécution 2021	Taux d'exécution 2021	LFI 2022	Exécution 2022	Taux d'exécution 2022
<b>123 - Conditions de vie outre-mer</b>	<b>858 776 928,00</b>	<b>890 948 170,00</b>	<b>103,75</b>	<b>846 550 670,00</b>	<b>783 098 957,00</b>	<b>92,50%</b>
01- Logement	224 620 100,00	182 696 808,00	81,34	234 620 100,00	181 678 416,00	77,44%
02- Aménagement du territoire	202 728 567,00	174 239 546,00	85,95	209 002 309,00	205 152 307,00	98,16%
03- Continuité territoriale	46 487 485,00	27 269 825,00	58,66	44 987 485,00	39 704 243,00	88,26%
04- Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports	5 650 000,00	12 754 011,00	225,73	5 650 000,00	18 895 561,00	334,43%
06- Collectivités territoriales	219 974 947,00	343 295 351,00	156,06	204 974 947,00	220 352 094,00	107,50%
07- Insertion économique et coopération	969 500,00	381 586,00	39,36	969 500,00	844 290,00	87,09%
08- Fonds exceptionnel d'investissement	110 000 000,00	81 011 043,00	73,65	110 000 000,00	78 772 046,00	71,61%
09 - Appui à l'accès aux financements bancaires	48 346 329,00	69 300 000,00	143,34	36 346 329,00	37 700 000,00	103,72%

hors FDC et ADP	CP					
	LFI 2021	Exécution 2021	Taux d'exécution 2021	LFI 2022	Exécution 2022	Taux d'exécution 2022
<b>123 - Conditions de vie outre-mer</b>	<b>603 274 671,00</b>	<b>698 935 937,00</b>	<b>115,86</b>	<b>694 627 532,00</b>	<b>680 296 315,00</b>	<b>97,94%</b>
01- Logement	176 918 634,00	146 702 394,00	82,92	201 001 620,00	174 542 429,00	86,84%
02- Aménagement du territoire	145 983 508,00	152 358 399,00	104,37	156 245 112,00	177 491 933,00	113,60%
03- Continuité territoriale	41 339 942,00	29 246 798,00	70,75	44 882 512,00	39 855 718,00	88,80%
04- Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports	5 650 000,00	13 033 326,00	230,68	5 650 000,00	19 509 570,00	345,30%
06- Collectivités territoriales	146 591 275,00	283 029 004,00	193,07	199 471 482,00	176 298 495,00	88,38%
07- Insertion économique et coopération	969 500,00	375 585,00	38,74	969 500,00	525 511,00	54,20%
08- Fonds exceptionnel d'investissement	67 000 000,00	48 631 153,00	72,58	63 275 189,00	64 107 102,00	101,31%
09 - Appui à l'accès aux financements bancaires	18 821 812,00	25 559 278,00	135,80	23 132 117,00	27 965 557,00	120,89%

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

### 1. La LBU : une consommation stable en AE mais toujours biaisée par le « nettoyage » d'anciennes AE et en forte hausse en CP

Les opérations nouvelles sur AE en 2022 s'élèvent à 220,4 millions d'euros en AE (contre 247,41 millions d'euros en 2021) soit un montant proche des crédits ouverts en LFI (234,6 millions d'euros et 223,6 millions d'euros après retrait de la réserve de précaution) et un taux d'exécution de 94 % après retraitement des anciennes AE.

Cependant, **en raison de « nettoyages » d'opérations anciennes à hauteur de 38,72 millions**, qui réduisent donc d'autant l'exécution issue de Chorus, **l'exécution apparait à 181,7 millions d'euros (soit un niveau identique à celui de 2021)**.

Ainsi, la dépense engagée a, certes, diminué de 27 millions d'euros d'AE entre 2021 et 2022 mais reste à un niveau correct, traduisant la poursuite dynamique du plan logement outre-mer (PLOM 2) pour la période 2019-2022 et ce malgré les derniers effets de la crise sanitaire et la guerre en Ukraine.

**Si les nettoyages d'AE anciennes ont été mis en œuvre en vue d'une meilleure maîtrise des restes à payer, ils ne permettent pas un affichage des AE réellement engagées en cours d'année sur des opérations nouvelles.**

Aussi, les rapporteurs, comme l'année dernière, ne peuvent qu'encourager la poursuite de ces opérations d'apurement afin de pouvoir retrouver rapidement un suivi de l'exécution offrant une meilleure vision des engagements réalisés en cours d'exercice.

**À l'inverse, l'exécution 2022 des crédits de paiement (174,5 millions d'euros) a été inférieure aux crédits ouverts en LFI (201 millions d'euros) mais en nette hausse par rapport à l'exécution constatée en 2021 (146,7 millions d'euros).** En effet, si l'engagement des opérations n'a pas été freiné par le contexte économique, leur exécution et leur avancement ont pu enregistrer quelques retards ne permettant pas de consommer l'intégralité des CP ouverts.

**Force est cependant de constater, et les rapporteurs spéciaux s'en réjouissent, que la tendance à la baisse des crédits ouverts comme des crédits consommés, enregistrée depuis 2012, semble s'inverser depuis deux ans.**

Les rapporteurs spéciaux appellent de leur vœux la poursuite de cette tendance enfin haussière au regard des besoins et des enjeux dans ce domaine.

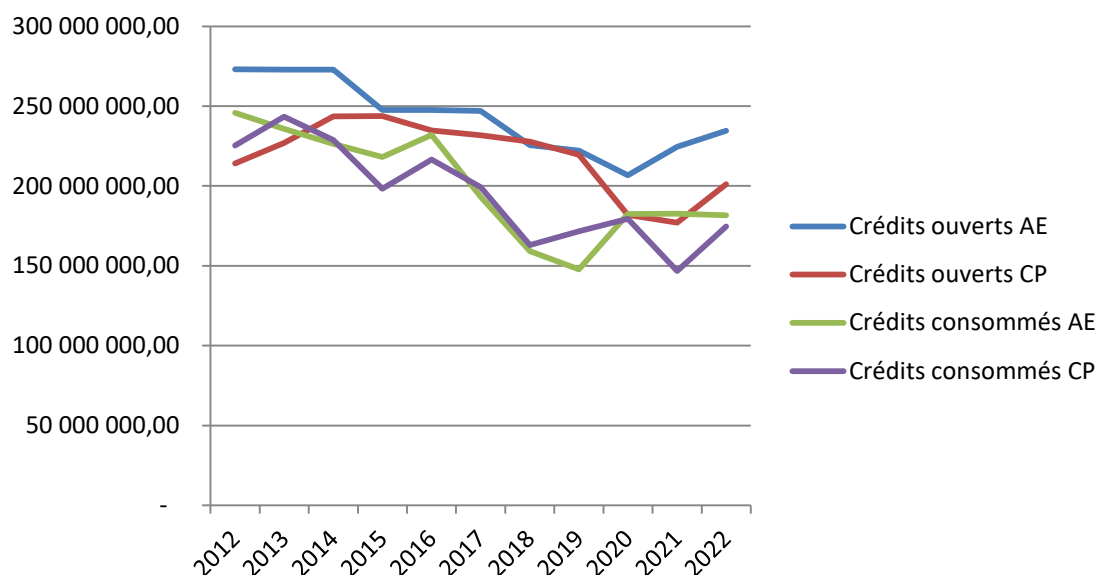
### Évolution de la consommation des crédits LBU ouverts en LFI entre 2012 et 2022

(en euros)

	Crédits ouverts		Crédits consommés		Exécution des AE	Exécution des CP
	AE	CP	AE	CP	en %	en %
<b>2012</b>	273 048 886,00	214 148 887,00	245 773 551,00	225 368 593,00	90%	105%
<b>2013</b>	272 758 664,00	227 009 777,00	235 780 290,00	243 352 017,00	86%	107%
<b>2014</b>	272 758 664,00	243 500 000,00	226 358 658,00	228 706 295,00	83%	94%
<b>2015</b>	247 650 000,00	243 688 461,00	218 083 160,00	198 207 176,00	88%	81%
<b>2016</b>	247 600 000,00	234 668 057,00	232 034 976,00	216 452 435,00	94%	92%
<b>2017</b>	247 000 000,00	231 750 000,00	193 315 144,00	199 265 826,00	78%	86%
<b>2018</b>	225 500 000,00	227 700 000,00	159 270 000,00	162 910 000,00	71%	72%
<b>2019</b>	222 041 643,00	219 554 467,00	147 739 070,00	171 635 736,00	67%	78%
<b>2020</b>	206 620 100,00	181 902 765,00	182 517 084,00	179 334 531,00	88%	99%
<b>2021</b>	224 620 100,00	176 918 634,00	182 696 808,00	146 702 394,00	81%	83%
<b>2022</b>	234 620 100,00	201 001 620,00	181 678 416,00	174 542 429,00	77%	87%
<b>Total sur 11 ans</b>	<b>2 674 218 157,00</b>	<b>2 401 842 668,00</b>	<b>2 205 247 157,00</b>	<b>2 146 477 432,00</b>	<b>82%</b>	<b>89%</b>

### Évolution de la consommation des crédits LBU ouverts en LFI entre 2012 et 2022

(en euros)



Source : commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires (projets et rapports annuels de performance)

## **2. Une dynamique de consommation sur les crédits d'aménagement du territoire (action 2) qui se poursuit mais des questionnements qui demeurent sur la capacité à engager l'ensemble des AE des contrats de convergence et de transformation**

Les crédits de l'action 2 du programme 123 visent à contribuer au développement économique, social ainsi qu'à la transition écologique et énergétique des territoires ultramarins en cofinçant les projets d'investissements structurants portés par les collectivités territoriales d'outre-mer via, notamment, les contrats de convergence et de transformation (CCT)<sup>1</sup> qui succèdent aux contrats de plan État-Région (CPER) et qui ont pour objectif d'investir en faveur du développement des territoires, tout en prenant en compte les spécificités et les besoins des territoires d'outre-mer.

**En 2022, l'exécution s'est établie à 205,2 millions d'euros en AE et 177,5 millions d'euros en CP pour des ouvertures de respectivement 209 millions d'euros en AE et 156,2 millions d'euros en CP soit des taux d'exécution de 98,2 % et 113,6 %.**

Ce niveau de consommation est supérieur de 30,9 millions d'euros en AE et de 25,1 millions d'euros en CP par rapport à celui constaté en 2021.

**Après retraitement des apurements d'anciennes AE, les opérations nouvelles engagées en 2022 s'élèvent à 216,7 millions d'euros soit 7,7 millions d'euros de plus que les crédits ouverts en LFI.**

Pour les seules opérations contractualisées, l'exécution se situe à 183,1 millions d'euros en AE et 141,1 millions d'euros en CP pour des prévisions de 188,3 millions d'euros en AE et 132,2 millions d'euros en CP.

Cette exécution des différents dispositifs de contractualisation est en progression notable par rapport à 2021 (exécution à 164,6 millions d'euros en AE et 112,9 millions d'euros en CP pour une prévision de 188,3 millions d'euros en AE et de 128,2 millions d'euros en CP). Cette évolution positive s'explique largement par le fait que 2022 était initialement l'année d'achèvement des contrats de convergence et de transformation avant leur prolongement d'un an (jusqu'à fin 2023) en cours d'année.

**Ainsi, au titre des CCT, le montant contractualisé avec l'État sur le programme 123 s'élève à 387,33 millions d'euros pour la période 2019-2022.**

---

<sup>1</sup> Ces contrats ont été signés le 8 juillet 2019 pour les collectivités territoriales de Guyane et de Martinique, les Régions Guadeloupe et La Réunion, le Département de Mayotte et les collectivités de Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis-et-Futuna, le 22 juin 2020 pour Saint-Martin. Le contrat de développement et de transformation 2021-2023 a été signé le 14 avril 2021 pour la Polynésie. La Nouvelle-Calédonie utilise un contrat de développement (CDEV) jusqu'en 2022.

Fin 2022, l'exécution s'élève à 244,65 millions d'euros en AE et 100,9 millions d'euros en CP soit un taux d'engagement de 63 % et de couverture des engagements de 41 %.

Pour le contrat de développement territorial (CDT)<sup>1</sup> de la Polynésie française, signé le 30 mars 2021, pour un montant de 88,6 millions d'euros, l'exécution, fin 2022, est de 62,8 millions d'euros en AE et de 19,8 millions d'euros en CP.

### Exécution des contrats de convergence et de transformation 2019-2022

(en millions d'euros)

Territoire	Montants contractualisés financés par l'Etat à partir du programme 123	Exécution 2022		Cumul 2019-2022		Taux d'engagement	Taux de couverture des engagements
		AE	CP	AE	CP		
Guadeloupe	30,5	13,12	3,44	30,49	5,3	100%	17%
Guyane	15,04	0,66	1,32	15,72	6,64	105%	42%
La Réunion	75,34	17,36	11,8	48,42	24,38	64%	50%
Martinique	27,87	4,27	1,14	18,23	4,16	65%	23%
Mayotte	163,01	29,49	14,89	70,56	25,61	43%	36%
Saint-Pierre et Miquelon	9,5	0,67	2,89	8,23	6,47	87%	79%
Saint-Martin	39,5	9,89	1,95	28,08	4,57	71%	16%
Wallis et Futuna	26,57	6	7,93	24,91	23,77	94%	95%
<b>Sous-total</b>	<b>387,33</b>	<b>81,46</b>	<b>45,36</b>	<b>244,64</b>	<b>100,9</b>	<b>63%</b>	<b>41%</b>
Polynésie Française (2021-2023)	88,6	31,1	13,73	62,83	19,85	71%	32%
<b>Total</b>	<b>475,93</b>	<b>112,56</b>	<b>59,09</b>	<b>307,47</b>	<b>120,75</b>	<b>65%</b>	<b>39%</b>

Source : commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires

Cependant, ce niveau de consommation demeure, pour les CCT de la Réunion, de Martinique, de Mayotte et Saint-Martin, préoccupant dans la mesure où les taux d'engagement sont inférieurs à 80 % à un an de la fin des contrats et **un risque demeure que l'entièreté des crédits des CCT ne soit pas engagée à la fin de l'année 2023. Les rapporteurs spéciaux seront attentifs à ce point.**

**Au titre des contrats de développement (CDEV),** tous achevés en 2020 à l'exception de celui de la Nouvelle-Calédonie qui courait jusqu'à fin 2022, des CP ont été consommés en 2022 à hauteur de 71,64 millions d'euros suite à des opérations engagées précédemment et 68,98 millions d'euros en AE et 51,66 millions d'euros en CP ont été consommés sur le CDEV de Nouvelle-Calédonie.

<sup>1</sup> Ce contrat couvre la période 2021-2023.



## Exécution des contrats de développement 2012-2022

(en millions d'euros)

Territoire	Montants contractualisés financés par l'Etat à partir du programme 123	Exécution 2022		Cumul sur la durée des contrats		Taux d'engagement	Taux de couverture des engagements
		AE	CP	AE	CP		
Saint-Pierre et Miquelon (2015-2018)	7,5	0	0,05	5,96	5,83	79%	98%
Saint-Martin (2014-2020)	39	0	2,07	34,3	55,14	88%	161%
Wallis et Futuna (2012-2017)	34	0	0,01	32,62	32,28	96%	99%
Polynésie Française (2015-2020))	175,7	0	17,85	140,99	101,51	80%	72%
Nouvelle-Calédonie (2017-2022)	372,2	68,98	51,66	356,92	232,01	96%	65%
<b>Total</b>	<b>628,4</b>	<b>68,98</b>	<b>71,64</b>	<b>570,79</b>	<b>426,77</b>	<b>91%</b>	<b>75%</b>

Source : commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires

Les rapporteurs spéciaux, en l'absence d'informations précises dans le rapport annuel de performance, s'interrogent sur **la provenance des CP consommés en 2022 et les années précédentes sur le contrat de développement de Saint-Martin, supérieurs de plus de 20 millions d'euros aux AE engagés.**

Par ailleurs, ils soulignent que tous les contrats de développement sont désormais achevés et présentent une exécution inférieure de 58 millions d'euros aux AE programmés dans les contrats.

La négociation, actuellement en cours, pour l'élaboration d'une nouvelle génération de contrats doit donc tirer les enseignements des CCT et des contrats de développement achevés.

**Leur entière exécution dépendra des moyens d'ingénierie qui pourront accompagner ces contrats.**

### **3. La continuité territoriale (action 3) génère des dépenses en augmentation dans un contexte de levée des restrictions sanitaires et de hausse du prix des transports**

**En 2022, l'exécution de l'action 3 « continuité territoriale » s'est établie à 39,7 millions d'euros en AE et 39,8 millions d'euros en CP (contre 27,3 millions d'euros en AE et 29,2 millions d'euros en CP en 2021).**

Il en résulte des taux d'exécution supérieurs à 88 % en AE et CP.

Ce niveau de consommation, très supérieur à celui de l'année précédente, s'explique essentiellement par trois facteurs :

- la levée des dernières restrictions sanitaires en 2022 qui avaient très fortement limité les déplacements entre les territoires d'outre-mer et la métropole en 2021 ;

- l'application, pour la première fois en année pleine en 2022, **des mesures de simplification et plus favorables** mises en œuvre concernant la continuité territoriale des outre-mer par le décret n°2021-845 du 28 juin 2021 modifiant le code des transports en matière de continuité territoriale entre les collectivités d'outre-mer et le territoire hexagonal et par l'arrêté du 28 juin 2021 modifiant les arrêtés pris en application des articles L. 1803-3, R. 1803-18, R. 1803-19 et D. 1803-42 du code des transports ;

- la hausse du prix des transports : **en effet, entre avril 2022 et avril 2023, au départ de l'ensemble des départements d'Outre-mer**, l'augmentation des prix des billets d'avion atteint 24,1 %. Cette tendance reste contrastée selon les départements : les Antilles présentent de nouveau les évolutions les plus importantes : + 31,4 % pour la Martinique et + 29,7 % pour la Guadeloupe. Les hausses des prix au départ de la Guyane et La Réunion sont similaires et plus modérées par rapport aux Antilles (respectivement + 20,5 % et 20,3 %). Enfin, Mayotte affiche l'augmentation la plus faible (+ 5,4 %).

#### **4. Une sur-exécution récurrente des crédits dédiés aux actions sanitaires, sociales et culturelles (action 4) qui nécessiterait de revoir à la hausse les crédits ouverts en LFI**

L'action 4 du programme 123 porte des crédits destinés à améliorer la cohésion sociale et à favoriser l'égalité des chances outre-mer notamment en finançant des interventions dans les domaines sanitaire, social, culturel et sportif. **Dotée de 5,6 millions d'euros en AE et en CP depuis 2019, cette action enregistre pourtant des niveaux de consommation atteignant les 19 millions d'euros en 2022 (après une exécution de plus de 12 millions d'euros en 2021 et plus de 20 millions d'euros en 2020).**

En effet, suite à l'achèvement, en 2020, de la contribution financière au Régime de solidarité de la Polynésie française (RSPF)<sup>1</sup> une « **convention globale de santé 2021-2023** » a été signée le 14 octobre 2021 entre l'État et le Pays. Dans ce cadre, le ministère des outre-mer s'est engagé à verser annuellement sur la durée de la convention 4 millions d'euros en AE et CP à la collectivité de Polynésie Française au-delà des 4 millions d'euros prévus dans le contrat de développement et de transformation de ce territoire.

En 2021, année de la signature de la convention, les 4 millions ont été versés générant ainsi une sur-exécution par rapport aux crédits ouverts en LFI sur l'action 4 du programme 123.

---

<sup>1</sup> Cette contribution, encadrée par une convention du 16 avril 2015, s'élevait à 12 millions d'euros par an en contrepartie d'un engagement du Pays de poursuivre les réformes structurelles au redressement des comptes sociaux de Polynésie.

**Pour autant, en LFI 2022, les crédits destinés à la convention de santé n'ont pas été ouverts au sein de l'action 4, laissant présager une nouvelle sur-exécution de cette action en 2022 ce qui n'a pas manqué de se réaliser.** Ces crédits ont été ouverts, pour la première fois, en LFI 2023.

Cependant, cette discordance entre crédits ouverts et consommés en raison de la convention globale de santé polynésienne n'explique pas à elle seule cette sur exécution.

En 2022, l'action 4 a fait l'objet d'ouverture de crédits supplémentaires en AE et CP à hauteur de 4 millions d'euros par la loi de finances rectificative du 16 août 2022 pour financer **une aide alimentaire exceptionnelle à destination des collectivités du Pacifique.**

Enfin, les subventions dans les domaines sanitaire et social, d'une part, et culturel et sportif, d'autre part ont enregistré des consommations de l'ordre de 7 millions d'euros pour des prévisions de 4 millions d'euros.

Si la LFI 2023 a bien intégré le coût de la convention globale de santé de Polynésie en portant les crédits de cette action à 9,6 millions d'euros, elle n'a pas prévu de crédits supplémentaires pour le financement des projets sociaux et culturels.

**Or, au regard de la nécessité de ces actions et de leur récurrence ainsi que des consommations constatées ces dernières années, les rapporteurs spéciaux ne peuvent que recommander une mise en cohérence des crédits ouverts avec les consommations réelles.**

#### **5. Une exécution des aides aux collectivités plus conforme aux prévisions après une année 2021 exceptionnelle**

L'action 6 recouvre trois types de crédits :

- les dotations aux collectivités territoriales et financements adaptés à leurs spécificités afin de favoriser l'égal accès aux services publics locaux des populations ultramarines, notamment en termes d'éducation, en prenant en compte les particularités de ces collectivités et en répondant, par des crédits spécifiques, aux handicaps structurels des outre-mer. Il s'agit donc de maintenir la capacité financière des collectivités d'outre-mer par le versement de dotations ;

- les secours d'urgence et de solidarité nationale liés aux calamités ;

- les actions de défense et de sécurité civile.

**En 2022, l'action 6 a été dotée de 204,9 millions d'euros en AE et 199,5 millions d'euros en CP en LFI. La consommation s'est établie à 220,4 millions d'euros en AE et 176,3 millions d'euros en CP soit des taux de consommation respectivement de 107,5 % et 88,4 %.**

Après retraitement des apurements d'anciennes AE, **les opérations nouvelles engagées en 2022 s'élèvent à 225,5 millions d'euros soit 20 millions d'euros de plus que les crédits ouverts en LFI.**

Cette consommation enregistre une baisse notable par rapport à 2021, année qui présentait un caractère exceptionnel, en raison des aides accordées par l'État à la Nouvelle-Calédonie et à la Guyane.

En effet, en 2021, **à la demande du gouvernement de Nouvelle-Calédonie, une subvention exceptionnelle a été ouverte pour 122 millions d'euros en AE et CP** pour couvrir les frais engendrés par l'arrivée de la pandémie sur le territoire et la fin de l'exercice budgétaire. La propagation de l'épidémie de Covid-19 en Nouvelle-Calédonie et la situation sanitaire critique qui en a résulté ont supposé de nouveaux engagements financiers pour endiguer la diffusion du virus et assurer la meilleure prise en charge des malades.

**Par ailleurs, l'accord structurel signé en 2021 entre l'État et la collectivité territoriale de Guyane (CTG)** pour permettre à cette dernière d'augmenter sa capacité d'autofinancement et ainsi, d'avoir des marges de manœuvre pour abonder le financement de son programme pluriannuel d'investissement avait généré une dépense de près de 30 millions d'euros non budgétés lors de la LFI 2021.

**En 2022, la sur-exécution des AE** s'explique essentiellement par le soutien à la collectivité de Guyane d'un montant initial en LFI de 20 millions d'euros mais qui a finalement généré l'engagement de 40 millions d'euros en raison de la décision du comité national de suivi de l'accord structurel de verser la deuxième tranche de la subvention, conditionnée à l'amélioration de la capacité d'autofinancement.

**À l'inverse, la sous-exécution des CP** à hauteur de 23,2 millions d'euros s'explique essentiellement par des retards de paiement en fin d'année, en Guyane, concernant les travaux en faveur de la construction d'écoles, lycées et collèges ainsi que par un ralentissement des travaux menés en Polynésie dans le cadre des investissements prioritaires financés par le troisième instrument financier (3IF)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Le troisième instrument financier (3IF) résulte de la réforme de l'ancienne dotation globale de développement économique en 2021. Ce dispositif contractualisé d'un montant annuel de 51 millions d'euros en AE et CP vise à financer les investissements prioritaires de la Polynésie en matière d'infrastructures routières, aéroportuaires, maritimes et de défense contre les eaux.

## 6. Le FEI : une variable d'ajustement pour répondre aux besoins divers en cours de gestion

En 2022, des opérations nouvelles sur AE ont été engagées à hauteur de 82,7 millions d'euros composées de 78,7 millions d'euros d'exécution en année N et 3,9 millions d'euros de nettoyages d'anciennes opérations sur les 110 millions d'euros ouverts. En CP, 64,1 millions d'euros ont été consommés pour 63,6 millions d'euros de crédits ouverts.

Cette consommation est donc stable en AE par rapport à l'année précédente et enregistre une hausse de 15,5 millions d'euros en CP.

**Pour autant, 104,7 millions d'euros sur les 110 millions d'euros d'AE ouvertes ont été répartis :**

- 78,7 millions d'euros sur l'action 8 pour le financement de projets déposés par les collectivités ;

- 7 millions d'euros mobilisés pour le financement du volet « sport » des CCT (chaque année depuis 2019) ;

- 6 millions d'euros pour la rénovation du parc immobilier du SMA de Martinique ;

- 2,2 millions d'euros pour la restructuration de site de défense en Polynésie ;

- 2,4 millions d'euros pour la lutte contre les sargasses ;

- 3,2 millions d'euros pour le syndicat des eaux de Guadeloupe ;

- 2 millions d'euros pour l'aide d'urgence après la tempête Fiona.

**Si les rapporteurs spéciaux ne remettent nullement en cause la nécessité de financer ces actions, ils s'interrogent sur l'origine des crédits.** En effet, les travaux du SMA devraient être financés à partir du programme 138, le plan Sargasses doit faire l'objet de crédits spécifiques au besoin avec des ouvertures en cours de gestion ou des dégels de réserve. Il en va de même pour l'aide d'urgence à la suite de la tempête Fiona.

Dans leur rapport sur le FEI<sup>1</sup>, les rapporteurs spéciaux avaient d'ailleurs souligné que « *le choix était régulièrement fait de redéployer des crédits ouverts au titre du FEI sur d'autres dépenses d'investissements structurants. Ainsi, 7 millions d'euros ont été mobilisés chaque année depuis 2019, pour le financement du volet « sport » des CCT.*

---

<sup>1</sup> *Rapport d'information n° 727 (2021-2022) du 22 juin 2022 des sénateurs Georges PATIENT et Teva ROHFRIETSCH : « Le fonds exceptionnel d'investissement (FEI) : un outil souple et utile dont la gouvernance doit être améliorée ».*

De surcroît, **en 2019**, un transfert de 7,5 millions d'euros est intervenu au profit du programme 214 du ministère de l'éducation nationale, pour un projet de collège à Saint-Martin s'inscrivant dans la dynamique de reconstruction après l'ouragan Irma. Il en est de même pour la construction d'un poste d'inspection frontalier en Guyane pour 1,4 million d'euros.

**En 2020**, 14,3 millions d'euros ont servi au financement de la liaison routière entre Maripasoula et Papaïchton, en Guyane.

**En 2021**, 15 millions d'euros ont été redéployés pour financer une partie du soutien exceptionnel de l'État à la collectivité territoriale de Guyane (CTG).

**Enfin, le FEI a également servi de source de financement pour des dépenses supplémentaires, apparues en cours de gestion et relevant d'arbitrages interministériels.** À ce titre, le ministère a financé en 2020, à partir des crédits ouverts pour le FEI et à titre exceptionnel :

- le déplaçonnement du complément national du POSEI<sup>1</sup> (pour la diversification agricole) pour 6,3 millions d'euros ;

- le financement de l'aide à la politique de santé en Polynésie française pour 10,1 millions d'euros ;

- le financement des observateurs de l'ONU (UNOPS)<sup>2</sup> pour les opérations de révision des listes électorales en Nouvelle-Calédonie (1,4 million d'euros en 2019, 1,1 million d'euros en 2020) ».

**Dans ce contexte, les rapporteurs spéciaux réaffirment avec fermeté que le FEI ne peut être considéré comme une variable d'ajustement lors des arbitrages ministériels et rappellent leur recommandation de sanctuariser les crédits alloués au FEI lors de la LFI et de mettre fin aux redéploiements récurrents en cours de gestion.**

En raison de ces redéploiements et de la réserve de précaution, les crédits réellement disponibles pour le FEI ont toujours été inférieurs à 80 % des crédits ouverts en LFI.

**Ainsi sur les 5 dernières années, 480 millions d'euros d'AE ont été ouvertes et seuls 325,6 millions d'euros ont été engagés.**

---

<sup>1</sup> Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité : outil de mise à disposition d'aides européennes et nationales au secteur agricole pour les RUP.

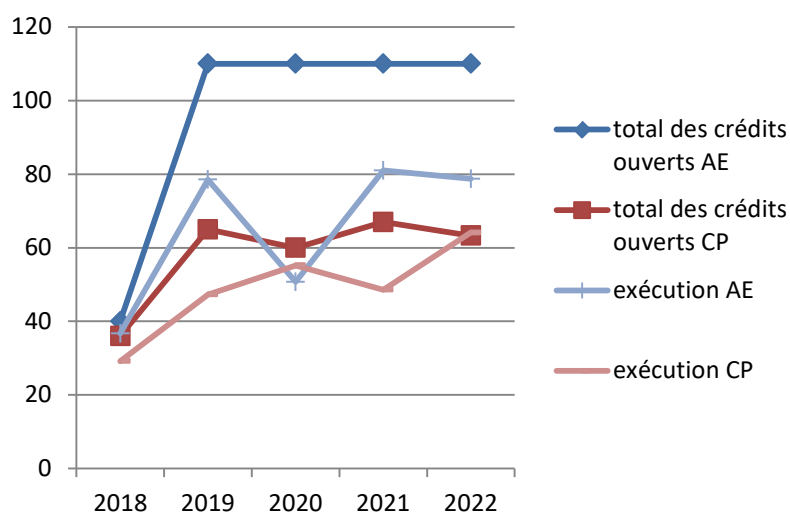
<sup>2</sup> United Nations Office for Project Services : bureau des Nations unies pour les services d'appui aux projets

### Évolution de la consommation des crédits FEI ouverts en LFI entre 2018 et 2022

(en millions d'euros)

Année	total des crédits ouverts		exécution		crédits non consommés		taux de consommation	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
2018	40	36	36,7	29,2	3,3	6,8	91,75	81,11
2019	110	65	78,5	47,3	31,5	17,7	71,36	72,77
2020	110	60	50,7	55,2	59,3	4,8	46,09	92,00
2021	110	67	81	48,6	29	18,4	73,64	72,54
2022	110	63,3	78,7	64,1	31,3	-0,8	71,55	101,26
<i>sur la période 2018/2022</i>	<b>480</b>	<b>291,3</b>	<b>325,6</b>	<b>244,4</b>	<b>154,4</b>	<b>46,9</b>	<b>67,83%</b>	<b>83,90%</b>

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires (projets et rapports annuels de performance)

#### 7. Une sur-exécution qui se maintient et l'absence inexplicée de crédits de paiement en provenance du plan de relance

L'action 9 du programme 123 vise à favoriser les investissements des acteurs publics en réduisant le coût des ressources empruntées et à assurer l'accompagnement des collectivités ultramarines dans la mise en œuvre de leurs projets d'investissements.

Dotée de 36,3 millions d'euros en AE et de 23,1 millions d'euros en CP en LFI en 2022, l'action 9 du programme 123 enregistre une consommation de 37,7 millions d'euros en AE et 28 millions d'euros en CP soit des taux d'exécution respectivement de 103,7 % et 120,9 %.

**Ce niveau de consommation est en baisse par rapport à 2021**, année au cours de laquelle, en réponse à la crise sanitaire, le dispositif du Fonds outre-mer (FOM) avait été créé dans le cadre du plan de relance pour un montant total de 30 millions d'euros en AE pour 2021 et 2022.

Malgré une baisse de consommation entre 2021 et 2022, **une sur-exécution est toujours constatée dans un contexte de financement accru de l'ingénierie.**

Aussi, les rapporteurs spéciaux s'étonnent qu'aucun versement de CP ne soit intervenu en 2022 dans le cadre des 30 millions d'euros d'AE ouverts en 2021 dans le cadre du plan de relance et sur lesquels, à ce stade, seulement 4,6 millions de CP ont été consommés en 2021.

**Les rapporteurs spéciaux avaient d'ailleurs indiqué lors de la précédente loi de règlement que, dans ce contexte, ils seraient attentifs à la programmation des crédits de cette action lors du projet de loi de finances pour 2023 afin que ce dernier réponde aux enjeux dans ce domaine mais également au niveau de consommation réel constaté ces dernières années, bien supérieur aux crédits ouverts.**

Les ouvertures en LFI 2023 sont en nette hausse et s'établissent à 53,3 millions d'euros en AE et 36,3 millions d'euros en CP. **Gageons que cette augmentation permettra de couvrir les besoins en termes de financement des acteurs publics.**

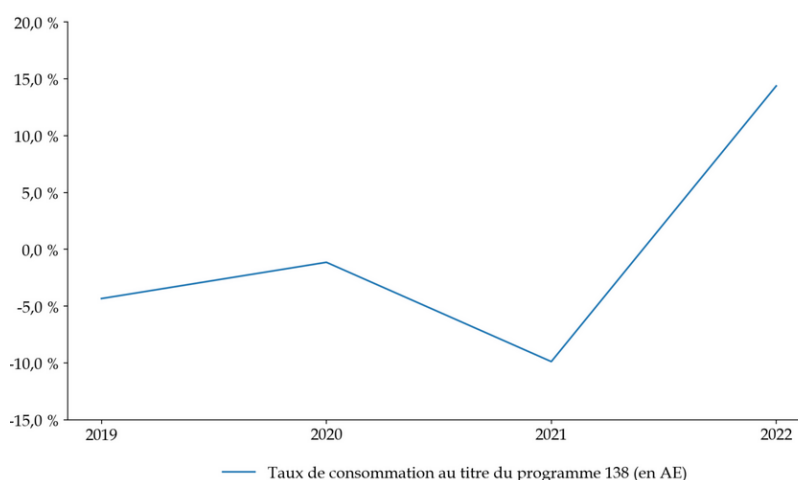
#### ***B. UNE CONSOMMATION DU PROGRAMME 138 MARQUÉE PAR LA REPRISE DE L'ÉCONOMIE APRÈS LA CRISE SANITAIRE***

**L'exécution du programme 138 s'établit à 2 milliards d'euros en AE et CP pour des ouvertures de crédits à hauteur de 1,8 milliard d'euros en AE et CP soit un taux d'exécution de 115 %.**



## Évolution des taux d'exécution du programme 123 entre 2018 et 2022

(en pourcentage)

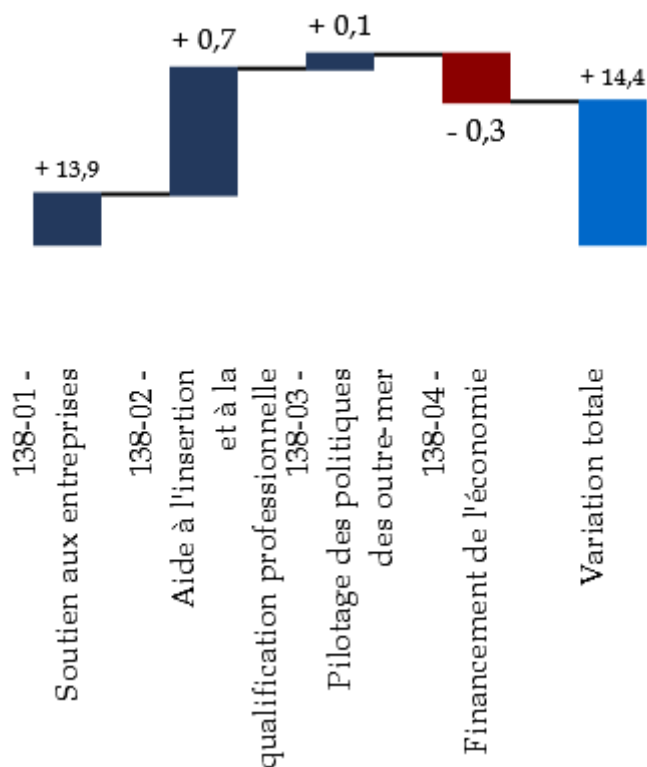


Source : commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires

Cette sur-exécution s'explique essentiellement par l'action 1 de soutien aux entreprises.

## Contribution de chaque action à la sur-exécution en AE constatée en 2022

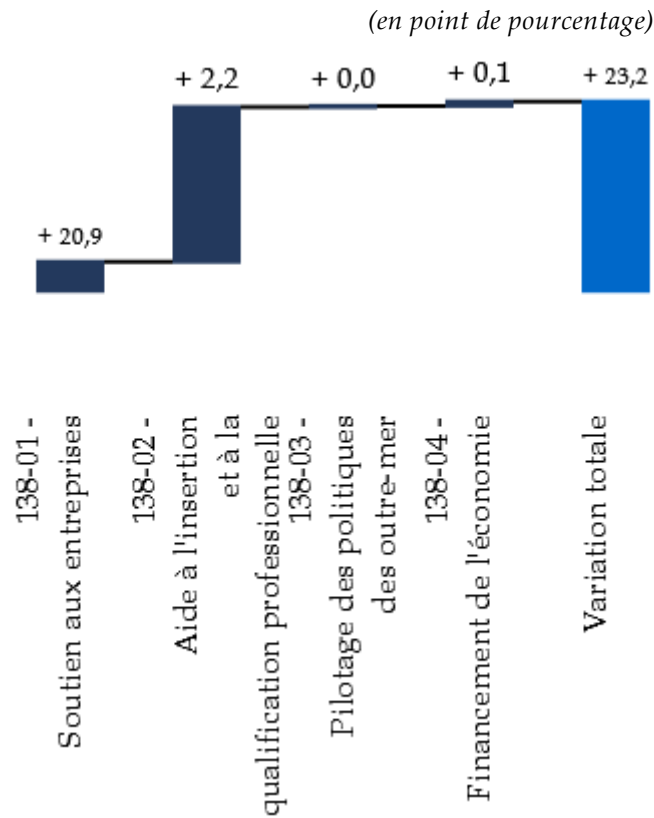
(en point de pourcentage)



Source : commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires

Cette consommation est, par ailleurs, en nette hausse (+23,2 %) par rapport à l'année précédente où elle s'établissait à 1,67 milliard en AE et CP. Cette évolution s'explique largement par le contexte de reprise de l'activité économique qui a impacté les dépenses d'exonérations de cotisations sociales après deux ans de crise sanitaire (cf. *infra*).

### Contribution de chaque action à la hausse des crédits consommés en AE en 2022 par rapport à 2021



Source : commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires

## Exécution des crédits du programme 138 entre 2021 et 2022

(en euros)

hors FDC et ADP	AE					
	LFI 2021	Exécution 2021	Taux d'exécution 2021	LFI 2022	Exécution 2022	Taux d'exécution 2022
<b>138 - Emploi outre-mer</b>	<b>1 842 663 323,00</b>	<b>1 660 527 523,00</b>	<b>90,12</b>	<b>1 788 674 961,00</b>	<b>2 045 816 056,00</b>	<b>114,38%</b>
01 - Soutien aux entreprises	1 556 627 434,00	1 378 861 643,00	88,58	1 478 041 760,00	1 725 888 761,00	116,77%
02 - Aide à l'insertion et à la qualification	259 633 313,00	259 884 971,00	100,10	284 230 625,00	296 806 986,00	104,42%
03 - Pilotage des politiques des outre-mer	2 100 000,00	3 234 300,00	154,01	2 100 000,00	3 517 022,00	167,48%
04 - Financement de l'économie	24 302 576,00	18 546 609,00	76,32	24 302 576,00	19 603 287,00	80,66%

hors FDC et ADP	CP					
	LFI 2021	Exécution 2021	Taux d'exécution 2021	LFI 2022	Exécution 2022	Taux d'exécution 2022
<b>138 - Emploi outre-mer</b>	<b>1 833 215 258,00</b>	<b>1 672 964 949,00</b>	<b>91,26</b>	<b>1 777 735 887,00</b>	<b>2 046 158 895,00</b>	<b>115,10%</b>
01 - Soutien aux entreprises	1 556 627 434,00	1 378 215 883,00	88,54	1 478 041 760,00	1 726 533 769,00	116,81%
02 - Aide à l'insertion et à la qualification	251 473 248,00	272 938 583,00	108,54	274 579 551,00	297 195 903,00	108,24%
03 - Pilotage des politiques des outre-mer	2 100 000,00	2 988 207,00	142,30	2 100 000,00	3 195 202,00	152,15%
04 - Financement de l'économie	23 014 576,00	18 822 276,00	81,78	23 014 576,00	19 234 021,00	83,57%

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

### 1. Une consommation à la hausse des crédits alloués aux allègements et exonérations de cotisations de sécurité sociale dans un contexte de reprise de l'activité

L'action 1 porte le dispositif d'exonérations de cotisations de sécurité sociale spécifiques aux outre-mer, dit « LODEOM », qui résulte des dispositions de l'article L. 752-3-2 du code de la sécurité sociale en ce qui concerne les entreprises implantées outre-mer et des articles L. 756-4 et L. 756-5 de ce même code pour les travailleurs indépendants ultramarins.

Il a fait l'objet de plusieurs modifications depuis sa création dont la dernière, par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019, visant à compenser la suppression du CICE (crédits d'impôt pour la compétitivité et l'emploi) au 1<sup>er</sup> janvier 2019 en renforçant les exonérations de charges patronales avait entraîné une augmentation de plus de 42 % des crédits affectés à la compensation de ces exonérations de charges.

L'exécution de cette action s'établit, en 2022, à 1,73 milliard d'euros en AE et CP pour des crédits ouverts en LFI à hauteur de 1,48 milliard d'euros soit une sur-exécution de 248 millions d'euros qui s'explique par plusieurs facteurs :

- un retour à la normale de l'activité économique après deux années, en 2020 et 2021, de crise sanitaire au cours desquelles le recours à l'activité partielle et son financement avaient été supportés entièrement par le programme 356 « Prise en charge du dispositif exceptionnel de chômage partiel à la suite de la crise sanitaire » de la mission « Plan d'urgence face à la crise », créée par la LFR du 23 mars 2020<sup>1</sup>. Ainsi, les crédits ouverts en LFI étaient sensiblement identiques à ceux de 2020 et 2021 n'anticipant pas une reprise aussi dynamique. **Les rapporteurs spéciaux avaient d'ailleurs mentionné ce risque** dans leur rapport budgétaire dans le cadre de l'examen du PLF 2022 : « *cependant, une reprise de l'activité en 2022 par rapport à 2020 et 2021 pourrait générer une consommation plus importante* » ;

- la hausse de la masse salariale qui découle en partie de la réforme de 2019 réellement mise en œuvre en 2021 (année de crise sanitaire et de limitation de l'activité) et qui a donc présenté les premiers effets notables uniquement en 2022 ;

- la forte progression du nombre d'autoentrepreneurs.

Ainsi le nombre d'entreprises concernées par des exonérations spécifiques est passé de 40 302 en 2021 à 42 452 en 2022 et les effectifs salariés bénéficiant de ces exonérations sont passés de 185 874 à 197 059 entre 2021 et 2022.

**La sur-exécution constatée a été financée :**

- par un dégel intégral de la réserve de précaution ;  
- par l'ouverture de crédits par la loi de finances rectificative du 1<sup>er</sup> décembre 2022.

## **2. Des dépenses de fonctionnement du service militaire adapté supérieures aux prévisions en LFI**

Les crédits de l'action 2 financent, à titre principal, le service militaire adapté (SMA) mais également la subvention pour charges de service public de l'agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM) ainsi que des actions de formations en mobilité à destination des ressortissants des départements et collectivités outre-mer de 18 à 30 ans notamment via le passeport mobilité formation professionnelle (PMFP) et enfin la subvention versée à l'institut de formation aux carrières administratives, sanitaires et sociales (IFCASS).

---

<sup>1</sup> Loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020

L'exécution de l'action 2 s'établit, en 2022, à 296,8 millions d'euros en AE et à 297,2 millions d'euros en CP pour des crédits ouverts en LFI à hauteur de 284,3 millions d'euros en AE et 274,6 millions d'euros en CP soit des taux d'exécution de respectivement 104,4 % et 108,2 %.

Cette sur-consommation de 12,6 millions d'euros en AE et de 22,6 millions d'euros en CP s'explique essentiellement par les dépenses du SMA. En effet, la LFI prévoyait 65,5 millions d'euros en AE et 61,1 millions d'euros en CP pour le seul SMA alors que la consommation s'est établie à 85,5 millions d'euros en AE et à 87,3 millions d'euros en CP.

Cependant, il convient de souligner que **les dépenses du SMA ont été inférieures aux ressources** dans la mesure où, en sus des crédits ouverts en LFI, le SMA a bénéficié de :

- 55,37 millions d'euros en AE se répartissant en 16,8 millions d'euros de reports d'autorisations d'engagement non engagés (AENE), 0,75 million d'euros d'attribution de produits et 37,92 millions de fonds de concours ;

- 58,18 millions d'euros en CP, dont 19,51 millions d'euros de reports de fonds de concours 2021, ainsi que 37,92 millions d'euros de fonds de concours et 0,75 million d'euros d'attributions de produit.

La sous consommation par rapport aux crédits disponibles s'explique en partie par **les sous estimations des fonds de concours. Il conviendra à l'avenir d'en améliorer le suivi et la prévision.**

Elle s'inscrit par ailleurs dans un **contexte de baisse, depuis plusieurs années, du nombre de bénéficiaires.** Ainsi, alors que les objectifs 2022 étaient de 5 744 équivalents temps plein travaillé (ETPT) la réalisation s'est établie à 5 185 ETPT soit un écart de 558.

Les causes de ces difficultés de recrutement sont maintenant identifiées depuis 2017 :

- **un décalage de la croissance démographique entre les différents territoires d'outre-mer** avec une baisse démographique en Guadeloupe et à la Martinique (respectivement - 7,1 % et - 9,5 % entre 2011 et 2021) et une croissance importante en Guyane et à Mayotte ce qui **est venu perturber la répartition territoriale des recrutements ;**

- **la crise sanitaire a affecté les recrutements à compter de 2020 ;**

- **l'obligation vaccinale** contre le COVID pour les militaires a également pesé sur les recrutements, particulièrement aux Antilles où le refus de la vaccination est venu ajouter un frein supplémentaire aux difficultés de recrutement rencontrées du fait de la baisse démographique.

Les effets de la crise sanitaire ayant disparu, **les recrutements devraient de nouveau enregistrer une hausse à la condition que les investissements dans les compagnies, afin de tenir compte des taux de**

**croissance démographique différents d'un territoire à l'autre, soient réalisés pour permettre l'accueil de nouveaux volontaires dans les territoires les plus en tension.** Les rapporteurs spéciaux veilleront donc avec attention aux évolutions des recrutements en 2023 et 2024.

### **3. Des prévisions de dépenses de fonctionnement de la DGOM peu sincères**

Les crédits inscrits à l'action 3 sont destinés au financement des dépenses de fonctionnement du cabinet du ministre, de la direction générale des outre-mer (DGOM), de la délégation interministérielle à l'égalité des chances des Français d'outre-mer et la visibilité des outre-mer. Ils permettent de couvrir les dépenses de type fournitures et matériels de bureau, documentation, déplacements frais de communication et de représentation, et plus généralement toutes les dépenses individualisables.

**Depuis 2021, les crédits ouverts en LFI s'élèvent à 2,1 millions d'euros alors que les dépenses dépassent les 3 millions d'euros et atteignent même, en 2022, 3,5 millions d'euros en AE.**

Face à ce constat, la LFI 2023 a porté ces crédits à 3,8 millions d'euros en AE et 3,5 millions d'euros en CP ce qui permettra **une sincérisation de cette action d'ailleurs demandée par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM).**

### **4. Une sous-consommation de l'aide au fret multifactorielle**

L'action 4 du programme 138 porte les crédits relatifs aux mesures spécifiques de soutien aux entreprises et associations ultramarines qui ont pour objectif d'accompagner le développement économique et l'attractivité des territoires ultramarins par la mise en œuvre de plusieurs dispositifs :

- le prêt de développement outre-mer (PDOM) Bpifrance ;
- l'élargissement des bénéficiaires et des critères d'attribution ;
- les subventions d'investissement ;
- le soutien au microcrédit outre-mer.

**Dotée de 24,3 millions d'euros en AE et de 23 millions d'euros en CP en LFI, l'action 4 du programme 138 a enregistré une consommation de 19,6 millions d'euros en AE et de 19,2 millions d'euros en CP soit des taux d'exécution de respectivement 80,6 % et 83,6 %.**

Cette sous-consommation s'explique quasi exclusivement par l'aide au fret<sup>1</sup> qui s'est avérée inférieure (5 millions d'euros en AE et 3,6 millions d'euros en CP) aux prévisions (8 millions d'euros en AE et 7 millions d'euros en CP).

Ainsi, la reprise économique de 2022 a permis une consommation supérieure à celle constatée en 2021 (4,1 millions d'euros en AE et 2,5 millions d'euros en CP) mais inférieure aux crédits ouverts en raison de plusieurs facteurs :

- la transmission tardive des dépôts de dossiers de subventions voire leur report sur 2023 ;

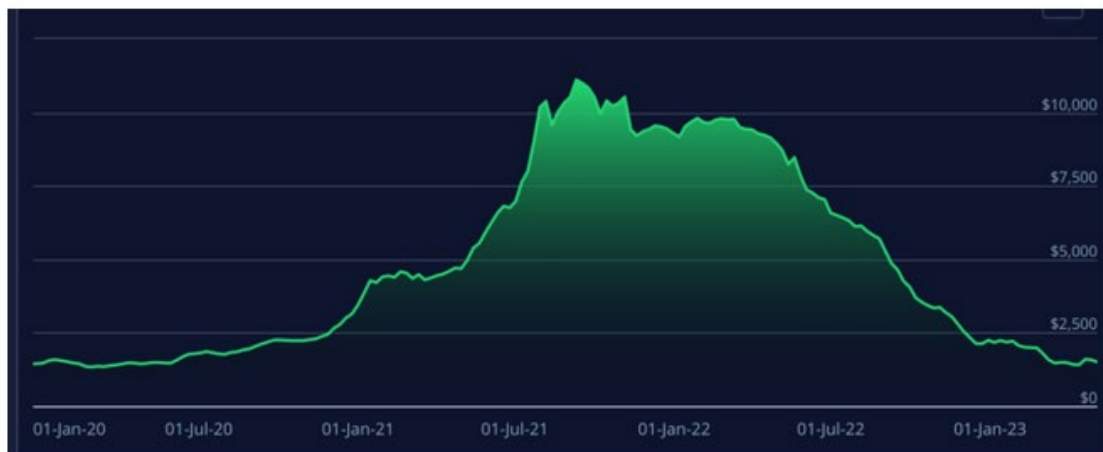
- une sur-estimation de certains territoires ;

- le processus d'instruction de l'aide au fret qui reste très largement assumé par les autorités de gestion FEDER. En raison de sa longueur (2 ans et demi en moyenne) et de sa complexité, il est difficile à appréhender pour les entreprises et pour les autorités qui en ont la charge ;

- une légère baisse des coûts des transports en 2022 par rapport à 2021.

#### Évolution de l'indice mondial du fret par conteneur entre janvier 2020 et janvier 2023

(en dollars)



Source : Freightos Baltic Index

<sup>1</sup> L'aide au fret a été instaurée par l'article 24 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 et destinée à couvrir les surcoûts de transport de marchandises (hors Nouvelle-Calédonie et Polynésie française),