

N° 792

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2021-2022

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 juillet 2022

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi,  
adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée,  
de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2021,*

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

TOME II

CONTRIBUTIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

ANNEXE N° 20

Outre-mer

*Rapporteurs spéciaux : MM. Georges PATIENT et Teva ROHFRI TSCH*

---

(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 Nougein, 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.) : 10, 16 et T.A. 2

Sénat : 787 (2021-2022)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....</b>	<b>5</b>
<b>I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2021 .....</b>	<b>7</b>
A. LA CONSOMMATION DES CRÉDITS OUVERTS EN LFI .....	8
B. LA CONSOMMATION DES CRÉDITS DISPONIBLES.....	10
C. LES OPÉRATIONS D'APUREMENT D'AE ANCIENNES.....	12
<b>II. LES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX .....</b>	<b>14</b>
A. UNE SUR-EXÉCUTION GLOBALE DU PROGRAMME 123 QUI NE DOIT PAS MASQUER DES SITUATIONS TRÈS DIFFÉRENTES D'UNE ACTION À L'AUTRE ..	14
1. Une sur-exécution de plus de 120 millions d'euros sur l'action 6 en raison du soutien exceptionnel à la Nouvelle-Calédonie et à la Guyane .....	14
2. Une dynamique de consommation sur les crédits de l'action 2 mais un niveau de consommation des contrats toujours préoccupant.....	16
3. La sur-exécution récurrente des crédits de l'action 4 .....	18
4. Une action 9 en partie abondée par le plan de relance pour financer des dispositifs d'appui aux collectivités .....	19
5. Une nouvelle sous-exécution marquée de la LBU et du FEI .....	20
B. UNE CONSOMMATION DU PROGRAMME 138 FREINÉE PAR LA CRISE SANITAIRE .....	24
1. Une consommation à la baisse des crédits alloués aux allègements et exonérations de cotisations de sécurité sociale dans un contexte de chômage partiel lié à la crise sanitaire ..	25
2. Un financement de l'économie en baisse dans un contexte de ralentissement économique...	26
<b>ANNEXE.....</b>	<b>27</b>



## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

1. **Les crédits de la mission « Outre-mer » font l'objet en 2021 d'une sous-consommation, qui s'élève à 149,9 millions d'euros en AE (contre 136,6 millions d'euros en 2020) et à 64,6 millions d'euros en CP (contre 40,6 millions d'euros en 2020), soit une consommation inférieure de 5,5 % à la LFI en AE et de 2,6 % en CP. Si les taux d'exécution 2021 sont comparables à ceux de 2020, le niveau, en volume des crédits non consommés, est en hausse en raison de la hausse parallèle des crédits ouverts en LFI.**

2. **Pour la première fois, le programme 123 « Conditions de vie outre-mer », qui rassemble la majeure partie des dépenses pilotables de la mission, est marqué par une sur-exécution, à hauteur de 3,75 % en AE et 15,8 % en CP qui s'explique notamment 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. **Malgré cette dynamique de consommation des crédits du programme 123, qui résulte de la mise en place de dispositifs d'aide exceptionnelle, plusieurs dispositifs connaissent des sous consommations préoccupantes, comme l'action 1 « Logement » et l'action 2 « Aménagement du territoire » pour sa partie relative aux contrats de convergence et de transformation et aux contrats de développement.**

4. **Le FEI enregistre de nouveau un niveau de consommation bien inférieur aux crédits ouverts venant ainsi limiter l'efficacité de cet outil pourtant indispensable au regard des besoins des collectivités d'outre-mer en termes d'équipements publics. Dans ce contexte, les rapporteurs spéciaux ont d'ailleurs mené, en 2022, un contrôle budgétaire sur ce fonds et ont formulé 11 recommandations afin d'en améliorer la gouvernance et la consommation qui est largement freinée par des sous programmations en début de gestion et par des redéploiements internes en cours de gestion.**

5. **Le programme 138 « Emploi outre-mer », constitué principalement de dépenses non-manœuvrables dites de « guichet », enregistre une sous-exécution de près de 10 % en AE et en CP (contre environ 1 % en 2020), en raison, notamment, de la sous-exécution des dépenses destinées à la compensation aux organismes de sécurité sociale des exonérations de charges sociales spécifiques aux outre-mer dans un contexte de crise sanitaire et de recours au chômage partiel financé intégralement sur les crédits de la mission « Plan d'urgence ».**

6. **De manière générale, de nombreux nettoyages d'AE non consommées pour 117,2 millions d'euros sur le programme 123 et pour 21,4 millions d'euros sur le programme 138 viennent diminuer d'autant l'exécution affichée dans le rapport annuel de performance biaisant ainsi la lecture de l'exécution et des taux de consommation. Si ces apurements sont nécessaires, ils ne contribuent pas à une lecture simplifiée des documents budgétaires.**



## I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2021

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 2021<sup>1</sup>, **le montant total des contributions budgétaires de l'État en faveur des outre-mer s'élève à 19,8 milliards d'euros en AE et 19,3 milliards d'euros en CP en projet de loi de finances pour 2021** (contre respectivement 20,1 milliards d'euros en AE et 19,4 milliards d'euros en CP en LFI 2020 et 19,1 milliards d'euros en AE et 18,7 milliards d'euros en CP en 2019).

**La mission « Outre-mer » concentre ainsi, en 2021, 13,6 % de l'effort budgétaire de l'État en faveur de ces territoires en AE et 11,6 % 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 pour 2021 à 5 701 millions d'euros pour celles rattachées au programme 123 et à 442 millions d'euros pour celles rattachées au programme 138 soit un total de 6 143 millions d'euros.

---

<sup>1</sup> Document de politique transversale « Outre-mer » annexé au projet de loi de finances pour 2021.

## A. LA CONSOMMATION DES CRÉDITS OUVERTS EN LFI

Pour la seule mission « Outre-mer », les crédits consommés en 2021 augmentent de 7,1 % en AE et de 1,7 % en CP par rapport à l'année précédente.

Cependant, il faut mettre cette évolution en regard avec celle des crédits ouverts qui ont augmenté, entre la LFI 2020 et la LFI 2021, de 7,25 % en AE et de 2,7 % en CP.

Il en résulte un taux de consommation qui s'établit en 2021 à 94,45 % en AE (contre 94,58 % en 2020) et à 97,35 % en CP (contre 98,3 % en 2020).

Ainsi, la sous-consommation totale sur la mission est de 149,9 millions d'euros en AE (contre 136,6 millions d'euros en 2020) et de 64,6 millions d'euros en CP (contre 40,6 millions d'euros en 2020).

Si, entre 2020 et 2021, les taux de consommation sont relativement stables et l'exécution globale en hausse de 7,1 % pour les AE et de 1,7 % pour les CP, le montant des crédits non consommés enregistre également une hausse notable puisque ceux-ci passent de 136,6 millions d'euros en AE et 40,6 millions d'euros en CP en 2020 à 149,9 millions d'euros en AE et 64,6 millions d'euros en CP soit respectivement une augmentation de 9,8 % et 59 %.

### Évolution de l'exécution des crédits de la mission « Outre-mer » entre 2020 et 2021

(en euros et en pourcentage)

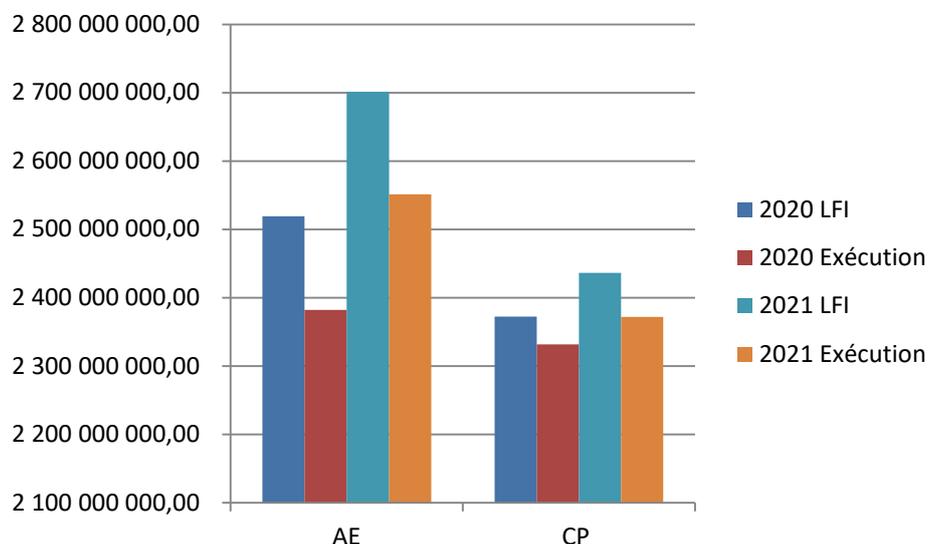
	2020				2021				Evolution 2021/2020		
	LFI	Exécution	Sous-consommation en volume	Taux d'exécution 2020	LFI	Exécution	Sous-consommation en volume	Taux d'exécution 2021	LFI	Exécution	Taux d'exécution
123 - Conditions de vie outre-mer											
AE	774 568 232,00	657 954 413,00	- 116 613 819,00	84,94%	858 776 928,00	890 948 170,00	32 171 242,00	103,75%	10,87%	35,41%	22,13%
CP	624 872 944,00	603 940 323,00	- 20 932 621,00	96,65%	603 274 671,00	698 935 937,00	95 661 266,00	115,86%	-3,46%	15,73%	19,87%
138 - Emploi outre-mer											
AE	1 744 314 581,00	1 724 346 289,00	- 19 968 292,00	98,86%	1 842 663 323,00	1 660 527 523,00	- 182 135 800,00	90,12%	5,64%	-3,70%	-8,84%
CP	1 747 595 303,00	1 727 912 083,00	- 19 683 220,00	98,87%	1 833 215 258,00	1 672 964 949,00	- 160 250 309,00	91,26%	4,90%	-3,18%	-7,70%
TOTAL MISSION											
AE	2 518 882 813,00	2 382 300 702,00	- 136 582 111,00	94,58%	2 701 440 251,00	2 551 475 693,00	- 149 964 558,00	94,45%	7,25%	7,10%	-0,14%
CP	2 372 468 247,00	2 331 852 406,00	- 40 615 841,00	98,29%	2 436 489 929,00	2 371 900 886,00	- 64 589 043,00	97,35%	2,70%	1,72%	-0,96%

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 2020 et 2021

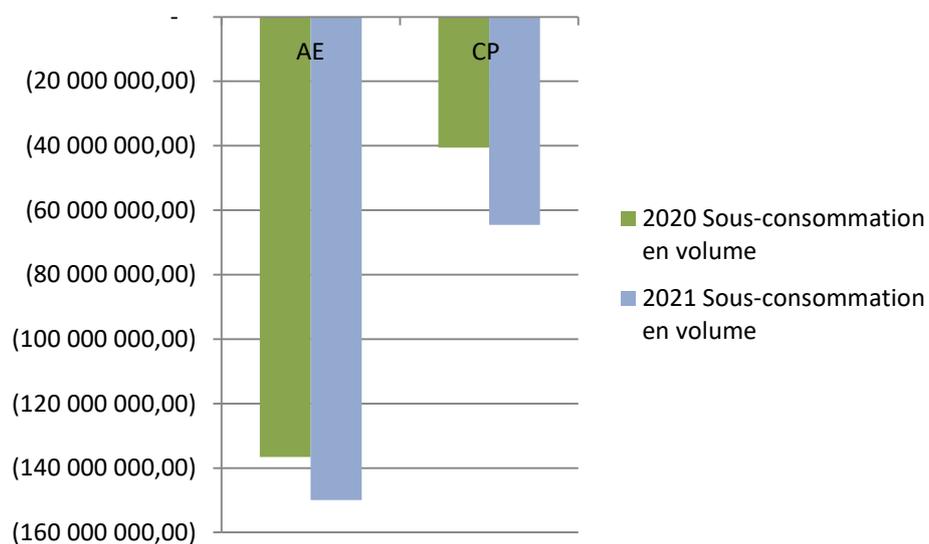
(en euros)



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

### Niveau des sous-consommations des crédits de la mission « Outre-mer » en 2020 et 2021

(en euros)



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

Contrairement aux exercices précédents caractérisés par une sous-exécution forte, **le programme 123 « Conditions de vie outre-mer », qui rassemble la majeure partie des dépenses pilotables de la mission, est**

marqué, en 2021, par une sur-exécution à hauteur de 3,75 % en AE et 15,86 % en CP par rapport à la LFI.

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 99 % en AE et CP en 2020, présente, en 2021, une sous-exécution en nette hausse puisque la consommation des crédits s'est établie à 90,1 % en AE et 91,3 % en CP.

### 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 2021

(en euros)

	LFI	Annulation en cours de gestion	Ouverture en cours de gestion	FDC et ADP	Reports	Transferts	Total crédits disponibles	Exécution	Sous-consommation en volume par rapport crédits disponibles
123 - Conditions de vie outre-mer									
AE	858 776 928,00	- 9 351 077,00	82 000 000,00	1 642 023,00	24 862 377,00	66 398 148,00	1 024 328 399,00	890 948 170,00	- 133 380 229,00
CP	603 274 671,00	-	82 000 000,00	1 642 023,00	18 060 901,00	25 707 767,00	730 685 362,00	698 935 937,00	- 31 749 425,00
138 - Emploi outre-mer									
AE	1 842 663 323,00	- 197 913 244,00	1 700 394,00	25 275 847,00	30 315 679,00	- 974 414,00	1 701 067 585,00	1 660 527 523,00	- 40 540 062,00
CP	1 833 215 258,00	- 193 117 199,00	1 700 394,00	25 275 847,00	32 076 518,00	- 974 414,00	1 698 176 404,00	1 672 964 949,00	- 25 211 455,00
TOTAL MISSION									
AE	2 701 440 251,00	- 207 264 321,00	83 700 394,00	26 917 870,00	55 178 056,00	65 423 734,00	2 725 395 984,00	2 551 475 693,00	- 173 920 291,00
CP	2 436 489 929,00	- 193 117 199,00	83 700 394,00	26 917 870,00	50 137 419,00	24 733 353,00	2 428 861 766,00	2 371 900 886,00	- 56 960 880,00

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

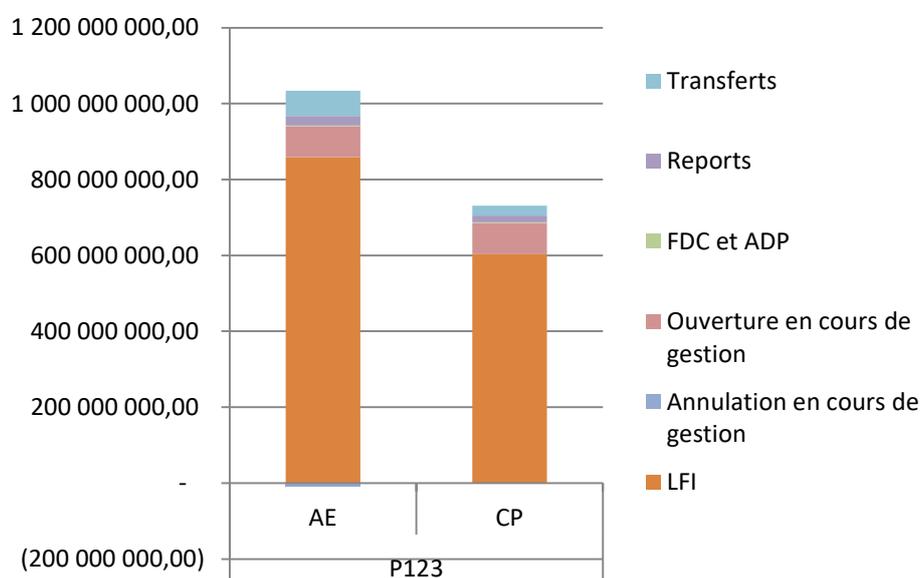
Ainsi, concernant le programme 123, la réserve de précaution, d'un montant initial de 34,4 millions d'euros en AE et de 24,1 millions d'euros en CP, a été entièrement dégelée en CP et a été annulée à hauteur de 9,4 millions d'euros en AE par la loi de finances rectificative de fin d'année n° 2021-1549 du 1<sup>er</sup> décembre 2021.

Par ailleurs, la loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021 a procédé à l'ouverture de 82 millions d'euros en AE et CP pour permettre de couvrir les dépenses engagées par la Nouvelle-Calédonie pour la gestion de la crise sanitaire induites par le dispositif exceptionnel de quatorzaine (hors dépenses de santé) qui a été mis en place et de redonner ainsi des marges de manœuvre financière à la collectivité.

Enfin, des rattachements de fonds de concours et d'attributions de crédits, des reports des crédits 2020 sur 2021 ainsi que des transferts (entrants et sortants) intervenus en gestion ont porté le total des crédits disponibles du programme 123 à 1 milliard d'euros en AE et 730,7 millions d'euros en CP.

La sous-consommation, par rapport aux crédits disponibles, s'établit, pour ce programme, à 133,4 millions d'euros en AE et 31,7 millions d'euros en CP.

Composition des crédits disponibles du programme 123



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 66,9 millions d'euros en AE et de 66,6 millions d'euros en CP, a été annulée à hauteur de 26,2 millions d'euros en AE et CP par la loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021.

Par ailleurs, la loi de finances rectificative n° 2021-1549 du 1<sup>er</sup> décembre 2021 a procédé à :

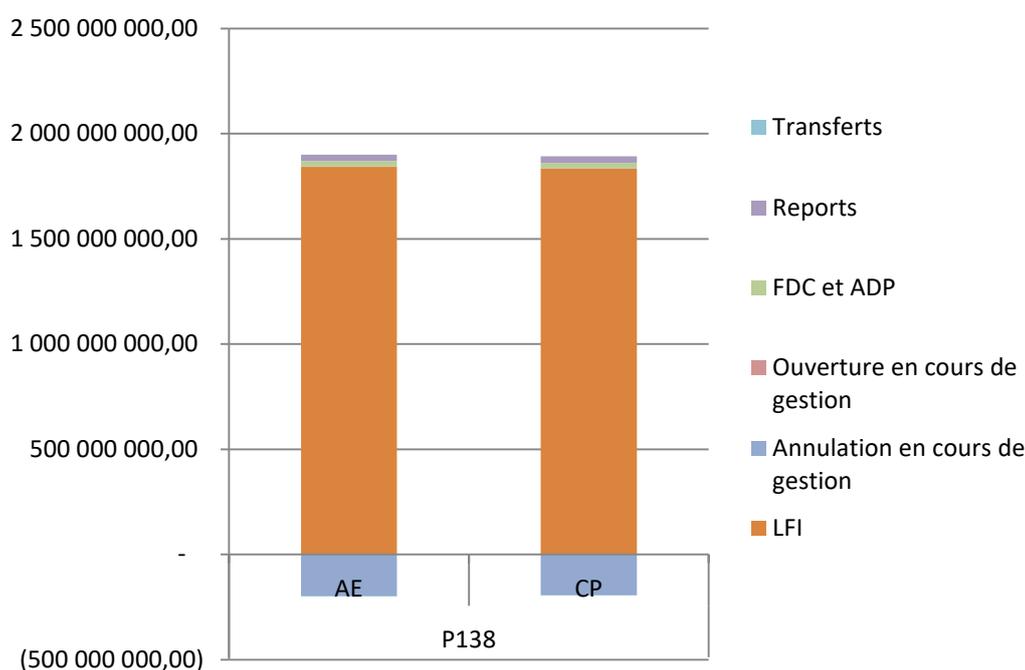
- l'ouverture de 1,7 million d'euros de titre 2 afin de couvrir le dépassement dû par l'indemnité de mobilité géographique des militaires ;

- l'annulation de 171,68 millions d'euros en AE et 166,89 millions d'euros en CP hors titre 2 correspondant notamment aux crédits mis en réserve restants consécutivement à la LFR1, à une moindre dépense des compensations d'exonérations de charges sociales patronales ainsi que des moindres dépenses des dispositifs de formation en mobilité dues aux différents confinements locaux.

Enfin, des rattachements de fonds de concours et d'attributions de crédits, des reports de crédits 2020 sur 2021 ainsi que des transferts (sortants) intervenus en gestion ont porté le total des crédits disponibles du programme 138 à 1,7 milliard d'euros en AE et CP.

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

### Composition des crédits disponibles du programme 123



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

Les crédits disponibles totaux de la mission « Outre-mer » s'établissent donc à 2,7 milliards d'euros en AE et 2,4 milliards en CP qui ont été consommés respectivement à hauteur de 93,6 % et 97,6 % **laissant un solde de 173,9 millions d'euros en AE et 56,9 millions d'euros en CP.**

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

En 2021, la DGOM a poursuivi les opérations d'apurement des restes à payer initiées en 2019. Ainsi, si le programme 123 se caractérise par un niveau de restes à payer significativement élevé (1 936,9 millions d'euros au 31 décembre 2021), 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 117 millions

d'euros en 2021, soit une augmentation de 31 % par rapport à celles réalisées en 2020.

Ces opérations d'apurement ont également été réalisées sur le programme 138, dans une moindre mesure, à hauteur de 21,4 millions d'euros.

**Ainsi, si la consommation extraite de Chorus<sup>1</sup> s'élève à 2,5 milliards d'euros en AE pour la mission « outre-mer », la consommation retraitée s'établit à 2,7 milliards d'euros en AE (cf. annexe 2).**

### Exécution 2021 des crédits des programmes 123 et 138 retraitée des apurements d'AE anciennes

(en euros)

	LFI		Exécution Chorus		Exécution retraitée		Montant des retraitements	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>P123</b>	<b>858 776 928,00</b>	<b>603 274 671,00</b>	<b>890 948 170,00</b>	<b>698 935 935,00</b>	<b>1 008 161 821,00</b>	<b>698 935 935,00</b>	<b>117 213 651,00</b>	<b>-</b>
action 1	224 620 100,00	176 918 634,00	182 696 808,00	146 702 394,00	247 411 853,00	146 702 394,00	64 715 045,00	-
action 2	202 728 567,00	145 983 508,00	174 239 546,00	152 358 399,00	204 175 246,00	152 358 399,00	29 935 700,00	-
action 3	46 487 485,00	41 339 942,00	27 269 825,00	29 246 797,00	27 339 158,00	29 246 797,00	69 333,00	-
action 4	5 650 000,00	5 650 000,00	12 754 011,00	13 033 326,00	13 149 607,00	13 033 326,00	395 596,00	-
action 6	219 974 947,00	146 591 275,00	343 295 351,00	283 029 003,00	356 113 564,00	283 029 003,00	12 818 213,00	-
action 7	969 500,00	969 500,00	381 586,00	375 585,00	567 765,00	375 585,00	186 179,00	-
action 8	110 000 000,00	67 000 000,00	81 011 043,00	48 631 153,00	90 104 628,00	48 631 153,00	9 093 585,00	-
action 9	48 346 329,00	18 821 812,00	69 300 000,00	25 559 278,00	69 300 000,00	25 559 278,00	-	-
<b>P138</b>	<b>1 842 663 323,00</b>	<b>1 833 215 258,00</b>	<b>1 660 527 522,00</b>	<b>1 672 964 949,00</b>	<b>1 681 919 647,00</b>	<b>1 672 964 949,00</b>	<b>21 392 125,00</b>	<b>-</b>
action 1	1 556 627 434,00	1 556 627 434,00	1 378 861 643,00	1 378 215 883,00	1 378 861 643,00	1 378 215 883,00	-	-
action 2	259 633 313,00	251 473 248,00	259 884 970,00	272 938 583,00	279 974 785,00	272 938 583,00	20 089 815,00	-
action 3	2 100 000,00	2 100 000,00	3 234 300,00	2 988 207,00	3 245 633,00	2 988 207,00	11 333,00	-
action 4	24 302 576,00	23 014 576,00	18 546 609,00	18 822 276,00	19 837 586,00	18 822 276,00	1 290 977,00	-
<b>Total mission</b>	<b>2 701 440 251,00</b>	<b>2 436 489 929,00</b>	<b>2 551 475 692,00</b>	<b>2 371 900 884,00</b>	<b>2 690 081 468,00</b>	<b>2 371 900 884,00</b>	<b>138 605 776,00</b>	<b>-</b>

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

<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 1er janvier 2011, l'intégralité des programmes des ministères et des services déconcentrés est gérée dans Chorus. La bascule comptable s'est effectuée le 1er janvier 2012.

## II. LES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

### A. UNE SUR-EXÉCUTION GLOBALE DU PROGRAMME 123 QUI NE DOIT PAS MASQUER DES SITUATIONS TRÈS DIFFÉRENTES D'UNE ACTION À L'AUTRE

L'exécution du programme 123 par rapport aux crédits ouverts en LFI s'établit à 890,9 millions en AE (soit 103,75 % des crédits ouverts) et à 698,9 millions d'euros en CP (soit 115,86 % des crédits ouverts).

Ce niveau de consommation constitue une amélioration notable par rapport aux exercices précédents. Pour autant, il ne doit pas masquer des situations très inégales d'une action à l'autre.

#### Exécution des crédits du programme 123 en 2021

(en euros)

hors FDC et ADP	AE			CP		
	LFI 2021	Exécution 2021	Taux d'exécution 2021	LFI 2021	Exécution 2021	Taux d'exécution 2021
<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>603 274 671,00</b>	<b>698 935 937,00</b>	<b>115,86</b>
01- Logement	224 620 100,00	182 696 808,00	81,34	176 918 634,00	146 702 394,00	82,92
02- Aménagement du territoire	202 728 567,00	174 239 546,00	85,95	145 983 508,00	152 358 399,00	104,37
03- Continuité territoriale	46 487 485,00	27 269 825,00	58,66	41 339 942,00	29 246 798,00	70,75
04- Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports	5 650 000,00	12 754 011,00	225,73	5 650 000,00	13 033 326,00	230,68
06- Collectivités territoriales	219 974 947,00	343 295 351,00	156,06	146 591 275,00	283 029 004,00	193,07
07- Insertion économique et coopération	969 500,00	381 586,00	39,36	969 500,00	375 585,00	38,74
08- Fonds exceptionnel d'investissement	110 000 000,00	81 011 043,00	73,65	67 000 000,00	48 631 153,00	72,58
09 - Appui à l'accès aux financements bancaires	48 346 329,00	69 300 000,00	143,34	18 821 812,00	25 559 278,00	135,80

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

#### 1. Une sur-exécution de plus de 120 millions d'euros sur l'action 6 en raison du soutien exceptionnel à la Nouvelle-Calédonie et à la Guyane

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 2021, l'action 6 a été dotée de 219,9 millions d'euros en AE et 146,6 millions d'euros en CP en LFI. La consommation s'est établie à 343,3 millions d'euros en AE et 283 millions d'euros en CP soit des taux de consommation respectivement de 156 % et 193 %. Cette consommation en nette hausse par rapport à 2020 (154,9 millions d'euros en AE et 149,4 millions d'euros en CP) s'explique par des aides exceptionnelles accordées par l'État à la Nouvelle-Calédonie et à la Guyane. De surcroît, des nettoyages d'AE anciennes ayant été opérés en cours d'année à hauteur de 12,8 millions d'euros, la consommation réelle de cette action est de 356,1 millions d'euros.**

En effet, en 2021, à la demande du gouvernement de Nouvelle-Calédonie, une subvention exceptionnelle a été ouverte 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.

**Ce soutien exceptionnel de 122 millions d'euros en AE et CP alloué à la Nouvelle-Calédonie a été financé par :**

- une ouverture de crédits par la loi de finances rectificative du 17 juillet 2021<sup>1</sup> à hauteur de 82 millions d'euros en AE et CP ;
- le dégel de la réserve de précaution pour 25 millions d'euros en AE et 24,1 millions en CP ;
- des redéploiements internes en cours de gestion pour le reliquat.

**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 a généré une dépense de près de 30 millions d'euros non budgétés lors de la LFI 2021 dont 15 millions d'euros financés par des crédits en provenance du fonds exceptionnel d'investissement (FEI).**

---

<sup>1</sup> Loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021.

## **2. Une dynamique de consommation sur les crédits de l'action 2 mais un niveau de consommation des contrats toujours préoccupant**

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 2021, l'exécution s'est établie à 174,2 millions d'euros en AE et 152,4 millions d'euros en CP pour des ouvertures de respectivement 202,9 millions d'euros en AE et 146,3 millions d'euros en CP soit des taux d'exécution de 85,9 % et 104,3 %.**

Ce niveau de consommation inférieur en AE par rapport à celui constaté en 2020 (7,5 millions d'euros de moins) s'explique cependant par des **nettoyages d'anciennes opérations à hauteur de 30 millions d'euros**. Retraitement fait de ces apurements, **les opérations nouvelles engagées en 2021 s'élèvent à 204,2 millions d'euros soit 1,5 million de plus que les crédits ouverts en LFI.**

De même, les crédits de paiement s'élèvent à 152,4 millions d'euros soit 6,1 millions d'euros de plus que les crédits ouverts en LFI et 15,3 millions d'euros de plus que l'exécution 2020.

**Cependant, pour les seules opérations contractualisées, l'exécution se situe 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.** Les écarts à la prévision s'expliquent par :

- les effets de la crise sanitaire sur la vie économique des territoires d'outre-mer, et par voie de conséquence un ralentissement des chantiers et de la programmation des opérations ;

- les mouvements sociaux de fin d'année 2021 aux Antilles et dans le Pacifique qui ont entraîné un ralentissement de l'activité des territoires ;

---

<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.

- le troisième référendum de la Nouvelle Calédonie du 12 décembre 2021 qui a mobilisé pleinement les collectivités et a été source d'incertitudes pour les acteurs économiques.

**Au titre des CCT, le montant contractualisé avec l'État sur le programme 123 s'élève à 378,87 millions d'euros pour la période 2019-2022.** Fin 2021, l'exécution s'élève à 163,2 millions d'euros en AE et 55,5 millions d'euros en CP soit un taux d'engagement de 42 % et de couverture des engagements de 34 %, bien en deçà des montants attendus à l'issue de l'avant dernière année d'exécution.

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 2021 est de 31,7 millions d'euros en AE et de 6,12 millions d'euros en CP.

### Exécution des contrats de convergence et de transformation 2019-2021

(en millions d'euros)

Territoire	Montants contractualisés financés par l'Etat à partir du programme 123	Exécution 2021		Cumul 2019-2021		Taux d'engagement	Taux de couverture des engagements
		AE	CP	AE	CP		
Guadeloupe	30,5	8,39	0,51	17,37	1,86	57%	11%
Guyane	15,04	1,76	3,11	15,06	5,32	100%	35%
La Réunion	75,34	9,42	4,74	31,06	12,58	41%	41%
Martinique	27,87	3,14	0,65	13,96	3,02	50%	22%
Mayotte	163,01	17,61	6,73	41,07	10,72	25%	26%
Saint-Pierre et Miquelon	9,5	4,2	1,79	7,56	3,58	80%	47%
Saint-Martin	39,5	7,59	1,1	18,19	2,62	46%	14%
Wallis et Futuna	26,57	6,24	6,61	18,91	15,84	71%	84%
<b>Sous-total</b>	<b>387,33</b>	<b>58,35</b>	<b>25,24</b>	<b>163,18</b>	<b>55,54</b>	<b>42%</b>	<b>34%</b>
Polynésie Française (2021-2023)	88,6	31,73	6,12	31,73	6,12	36%	19%
<b>Total</b>	<b>475,93</b>	<b>90,08</b>	<b>31,36</b>	<b>194,91</b>	<b>61,66</b>	<b>41%</b>	<b>32%</b>

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

**Au titre des contrats de développement (CDEV),** tous achevés en 2020 à l'exception de celui de la Nouvelle-Calédonie qui court jusqu'à fin 2022, des CP ont été consommés en 2021 à hauteur de 63,62 millions d'euros suite à des opérations engagées précédemment et 52,5 millions d'euros en AE ont été engagés sur le CDEV de Nouvelle-Calédonie.

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

## Exécution des contrats de développement 2012-2021

(en millions d'euros)

Territoire	Montants contractualisés financés par l'Etat à partir du programme 123	Exécution 2021		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	0,1	5,96	5,78	79%	97%
Saint-Martin (2014-2020)	39	0,15	2,3	34,3	52,85	88%	154%
Wallis et Futuna (2012-2017)	34	0	0	32,62	32,27	96%	99%
Polynésie Française (2015-2020))	175,7	0	15,92	140,99	83,67	80%	59%
Nouvelle-Calédonie (2017-2022)	372,2	52,39	45,3	287,96	181,18	77%	63%
<b>Total</b>	<b>628,4</b>	<b>52,54</b>	<b>63,62</b>	<b>501,83</b>	<b>355,75</b>	<b>80%</b>	<b>71%</b>

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

Aussi, malgré une exécution globale des crédits de l'action 2 supérieure à celle de 2020 en AE et supérieure aux crédits ouverts en LFI (retraitements faits des apurements d'anciennes AE), le niveau de consommation des contrats demeure préoccupant et interroge sur leur capacité à engager des opérations et à les mener à terme.

Si la crise sanitaire explique en partie ces difficultés d'exécution, le manque d'ingénierie des collectivités territoriales reste une des causes principales de la sous-consommation de ces contrats. Ce constat ressort d'ailleurs du récent rapport de la Cour des comptes sur les financements de l'État en outre-mer<sup>1</sup> qui souligne que « plusieurs facteurs expliquent les retards dans la concrétisation des projets sur les territoires. Ils concernent principalement la capacité structurelle du tissu économique à répondre aux exigences de la commande publique, la rareté du foncier voire son insécurité juridique, ainsi que les réticences de certaines communes à réaliser des programmes de logements sociaux, par exemple, sur leur territoire. La DGOM identifie également comme principale difficulté rencontrée par les collectivités territoriales le manque d'ingénierie opérationnelle et financière pourtant nécessaire au suivi des projets ou au montage de dossier de demande de subvention, à leur précarité financière et parfois au manque de visibilité financière compromettant le lancement d'opérations de construction ».

### 3. La sur-exécution récurrente des crédits de l'action 4

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 dépassant les 12 millions d'euros en 2021 (et les 20 millions d'euros en 2020).

<sup>1</sup> Rapport de la Cour des comptes « Les financements de l'État en outre-mer » publié en mai 2022.

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.

De surcroît, l'État a financé, en 2021, à travers ces crédits, de nombreuses actions dans les domaines sanitaire (2,8 millions d'euros en AE et CP), culturel (3,3 millions d'euros et 2,7 millions d'euros en CP) et de la jeunesse (1 million d'euros en AE et CP) ce que les rapporteurs saluent. **Cependant, au regard de la nécessité de ces actions et de leur récurrence et des dépenses relatives à la convention globale de santé de Polynésie qui sont incompressibles, il conviendra, en projet de loi de finances pour 2023, d'ajuster les montants programmés aux dépenses réelles constatées.**

#### **4. Une action 9 en partie abondée par le plan de relance pour financer des dispositifs d'appui aux collectivités**

**Dotée de 48,3 millions d'euros en AE et de 18,8 millions d'euros en CP en LFI en 2021, l'action 9 du programme 123 enregistre une consommation de 69,3 millions d'euros en AE et 25,6 millions d'euros en CP soit des taux d'exécution respectivement de 143,3 % et 135,8 %.**

En réponse à la crise sanitaire, le dispositif du Fonds outre-mer (FOM) a été créé dans le cadre du plan de relance pour un montant total de 30,1 millions d'euros en AE pour 2021 et 2022. Les crédits sont mis à disposition de l'agence française de développement (AFD).

De surcroît, les crédits de cette action ont permis, en 2021, le financement à hauteur de 4,5 millions d'euros en AE et CP d'une assistance technique de l'AFD auprès des collectivités ayant signé un contrat COROM. Sept communes dans les cinq départements et régions d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane, La Réunion, Martinique et Mayotte) en ont ainsi bénéficié en 2021 pour un montant de 1,1 million d'euros en CP.

**Aussi, dans un contexte de financement accru de l'ingénierie, les rapporteurs spéciaux seront attentifs à la programmation des crédits de cette action lors du projet de loi de finances pour 2023 qui devra répondre aux enjeux dans ce domaine mais également au niveau de consommation réel constaté ces dernières années, bien supérieur aux crédits ouverts.**

---

<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.

## 5. Une nouvelle sous-exécution marquée de la LBU et du FEI

*a) La LBU : une sous-consommation affichée biaisée par le nettoyage d'anciennes AE et une consommation des CP ralentie par la crise sanitaire*

**Les opérations nouvelles sur AE en 2021 s'élèvent à 247,41 millions d'euros en AE soit un montant supérieur aux crédits ouverts en LFI (224,6 millions d'euros). Cependant, en raison de nettoyages d'opérations anciennes à hauteur de 64,71 millions, qui réduisent donc d'autant l'exécution issue de Chorus, l'exécution apparait à 182,7 millions d'euros (soit un niveau identique à celui de 2020). Ainsi, la dépense engagée a augmenté de 20 millions d'euros d'AE entre 2020 et 2021 traduisant la dynamique du plan logement outre-mer (PLOM 2) pour la période 2019-2022 et ce malgré les effets de la crise sanitaire encore présents en 2021.**

**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 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 2021 des crédits de paiement (146,70 millions d'euros) a été inférieure aux crédits ouverts en LFI (176,92 millions d'euros) et à l'exécution constatée en 2020 (179,3 millions d'euros). En effet, si l'engagement des opérations n'a pas été freiné par la crise sanitaire, leur exécution et leur avancement ont enregistré des retards en raison notamment des difficultés d'approvisionnement en matières premières.**

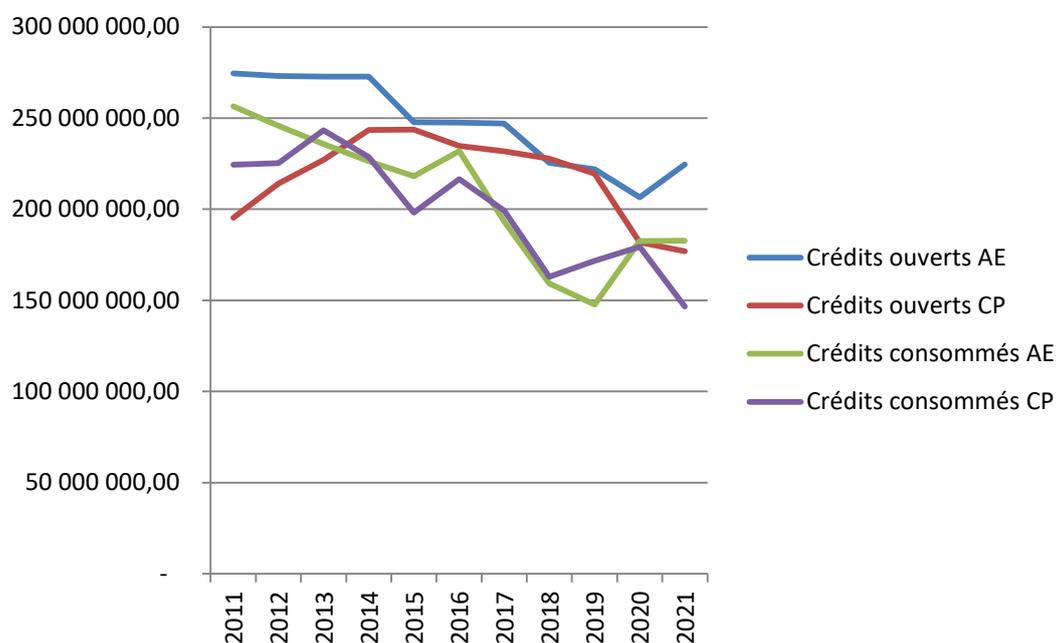
**Il n'en demeure pas moins que les crédits ouverts comme les crédits consommés enregistrent une baisse régulière depuis 2011 malgré un léger sursaut en 2021 concernant les AE ouvertes et engagées. Au regard des enjeux dans ce domaine, des mesures doivent être prises pour enrayer cette tendance.**

### Évolution de la consommation des crédits LBU ouverts en LFI entre 2011 et 2021

(en euros)

	Crédits ouverts		Crédits consommés		Exécution des AE	Exécution des CP
	AE	CP	AE	CP	en %	en %
2011	274 500 000,00	195 302 871,00	256 486 762,00	224 387 739,00	93%	115%
2012	273 048 886,00	214 148 887,00	245 773 551,00	225 368 593,00	90%	105%
2013	272 758 664,00	227 009 777,00	235 780 290,00	243 352 017,00	86%	107%
2014	272 758 664,00	243 500 000,00	226 358 658,00	228 706 295,00	83%	94%
2015	247 650 000,00	243 688 461,00	218 083 160,00	198 207 176,00	88%	81%
2016	247 600 000,00	234 668 057,00	232 034 976,00	216 452 435,00	94%	92%
2017	247 000 000,00	231 750 000,00	193 315 144,00	199 265 826,00	78%	86%
2018	225 500 000,00	227 700 000,00	159 270 000,00	162 910 000,00	71%	72%
2019	222 041 643,00	219 554 467,00	147 739 070,00	171 635 736,00	67%	78%
2020	206 620 100,00	181 902 765,00	182 517 084,00	179 334 531,00	88%	99%
2021	224 620 100,00	176 918 634,00	182 696 808,00	146 702 394,00	81%	83%
<b>Total sur 11 ans</b>	<b>2 714 098 057,00</b>	<b>2 396 143 919,00</b>	<b>2 280 055 503,00</b>	<b>2 196 322 742,00</b>	<b>84%</b>	<b>92%</b>

(en euros)



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

*b) Une consommation du FEI bien inférieure aux besoins d'investissement des territoires d'outre-mer*

En 2021, des opérations nouvelles sur AE ont été engagées à hauteur de 90,10 millions d'euros et des nettoyages d'anciennes opérations ont été opérés à hauteur de 9,09 millions d'euros, établissant ainsi l'exécution à 81 millions d'euros sur les 110 millions d'euros ouverts. En CP, 48,63 millions ont été consommés pour 67 millions d'euros de crédits ouverts. Cette consommation enregistre cependant une hausse de 30,3 millions d'euros en AE par rapport à celle de 2020 mais une baisse de 6,5 millions d'euros en CP.

**Cette sous-consommation récurrente**, puisqu'elle s'élève à 123 millions d'euros d'AE et 47,7 millions d'euros de CP entre 2018 et 2021 sur les 370 millions d'euros d'AE et 228 millions d'euros de CP ouverts sur cette même période, **s'explique par plusieurs phénomènes :**

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

- depuis 2018, un effort particulier est mis en œuvre au profit des constructions scolaires du premier degré à Mayotte avec la réservation d'une enveloppe de 20 millions d'euros d'AE ;

- spécifiquement, 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).

**Évolution de la consommation des crédits FEI ouverts en LFI entre 2018 et 2021**

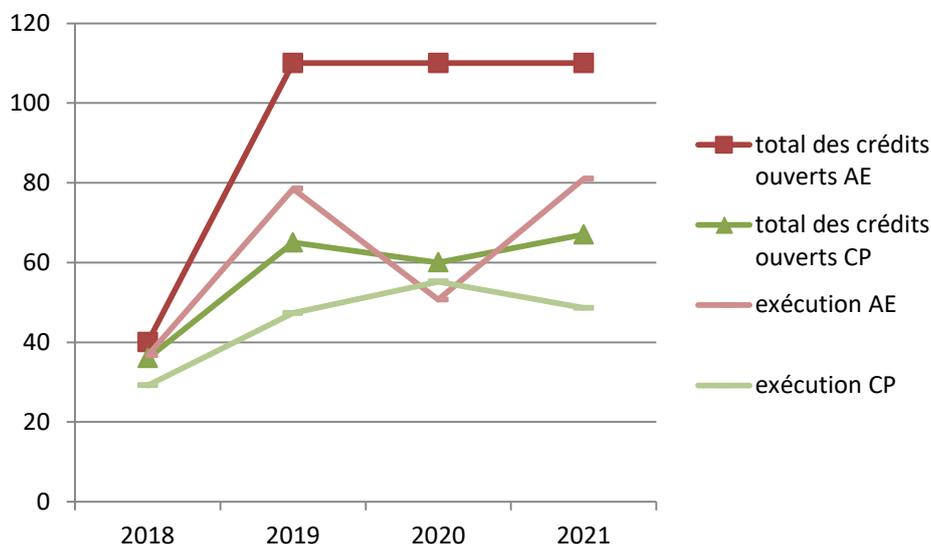
(en millions d'euros)

	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						
<b>total 2018/2022</b>	<b>480</b>	<b>291,3</b>	<b>246,9</b>	<b>180,3</b>	<b>123</b>	<b>47,7</b>	<b>66,73</b>	<b>79,08</b>

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

### Évolution de la consommation des crédits FEI ouverts en LFI entre 2018 et 2021

(en millions d'euros)



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

Or, comme indiqué dans le rapport sur le FEI<sup>1</sup>, fait au nom de la commission des finances, et publié en juin 2022, les rapporteurs spéciaux rappellent que **la pratique de redéploiements quasi systématiques à compter de 2019 pour financer des opérations d'investissement ne relevant pas du FEI ou des dépenses supplémentaires apparues en gestion interroge**. En effet, le FEI ne peut être considéré comme une variable d'ajustement lors des arbitrages ministériels.

**Cette pratique est rendue possible par une sous-programmation, en début de gestion.** En effet, en 2021, sur les 110 millions d'euros ouverts en loi de finances initiale, seuls 85,4 millions d'euros ont été programmés pour les projets sélectionnés. **Ce niveau de programmation interroge donc sur les procédures et les critères de sélection dans un contexte où les élus font régulièrement part de projets prioritaires non retenus pour un financement par le FEI et ouvre la voie à de possibles redéploiements précoces.**

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

C'est dans ce contexte, que les rapporteurs spéciaux de la mission « Outre-mer » ont formulé, dans leur rapport sur le FEI<sup>1</sup>, deux recommandations permettant d'améliorer la consommation du FEI :

- sanctuariser les crédits alloués au FEI lors de la LFI et mettre fin aux redéploiements récurrents en cours de gestion ;
- programmer l'intégralité des autorisations d'engagement ouvertes en LFI au titre du FEI en début de gestion.

### **B. UNE CONSOMMATION DU PROGRAMME 138 FREINÉE PAR LA CRISE SANITAIRE**

L'exécution du programme 138 par rapport aux crédits ouverts en LFI s'établit à 1,66 milliard d'euros en AE (soit 90,1 % des crédits ouverts) et à 1,67 milliard d'euros en CP (soit 91,2 % des crédits ouverts).

Ce niveau de consommation est en nette baisse par rapport à 2020, année au cours de laquelle l'exécution à hauteur de 1,72 milliard d'euros en AE et CP représentait 98,8 % des crédits ouverts.

#### **Exécution des crédits du programme 138 en 2021**

(en euros)

hors FDC et ADP	AE			CP		
	LFI 2021	Exécution 2021	Taux d'exécution 2021	LFI 2021	Exécution 2021	Taux d'exécution 2021
<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>1 833 215 258,00</b>	<b>1 672 964 949,00</b>	<b>91,26</b>
01 - Soutien aux entreprises	1 556 627 434,00	1 378 861 643,00	88,58	1 556 627 434,00	1 378 215 883,00	88,54
02 - Aide à l'insertion et à la qualification	259 633 313,00	259 884 971,00	100,10	251 473 248,00	272 938 583,00	108,54
03 - Pilotage des politiques des outre-mer	2 100 000,00	3 234 300,00	154,01	2 100 000,00	2 988 207,00	142,30
04 - Financement de l'économie	24 302 576,00	18 546 609,00	76,32	23 014 576,00	18 822 276,00	81,78
<b>TOTAL MISSION</b>	<b>2 701 440 251,00</b>	<b>2 551 475 693,00</b>	<b>94,45</b>	<b>2 436 489 929,00</b>	<b>2 371 900 886,00</b>	<b>97,35</b>

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

<sup>1</sup> Le fonds exceptionnel d'investissement (FEI) : un outil souple et utile dont la gouvernance doit être améliorée - Rapport d'information de MM. Georges PATIENT et Teva ROHFRITSCH, fait au nom de la commission des finances n° 727 (2021-2022) - 22 juin 2022.

### **1. Une consommation à la baisse des crédits alloués aux allègements et exonérations de cotisations de sécurité sociale dans un contexte de chômage partiel lié à la crise sanitaire**

Cette sous exécution d'un montant total de 182,1 millions d'euros au niveau du programme 138 s'explique quasi exclusivement par la sous consommation de l'action 1 « soutien aux entreprises » qui porte les crédits liés au dispositif d'allègement et d'exonération de cotisations de sécurité sociale mis en place par la loi du 25 juillet 1994<sup>1</sup> et tendant à favoriser l'emploi, l'insertion et les activités économiques dans les départements d'outre-mer et à Saint-Pierre-et-Miquelon, et la loi du 13 décembre 2000<sup>2</sup> d'orientation pour l'outre-mer.

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

En LFI 2021, l'action a été dotée de 1,5 milliard d'euros en AE et CP. La consommation des crédits s'est établie à 1,4 milliard d'euros en AE et CP soit une sous exécution de 177,7 millions d'euros.

L'impact de la crise sanitaire, malgré un rebond significatif de l'emploi salarié au premier semestre, a limité le besoin au titre des compensations d'exonérations de charges sociales. Cette moindre exécution résulte donc principalement des conséquences mécaniques du recours au dispositif de soutien à l'activité partielle.

Ainsi, comme lors de l'année précédente, le financement de l'activité partielle a été supporté 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>3</sup>.

---

*1 Loi n° 94-638 du 25 juillet 1994 tendant à favoriser l'emploi, l'insertion et les activités économiques dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte.*

*2 Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer.*

*3 Loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020.*

## **2. Un financement de l'économie en baisse dans un contexte de ralentissement économique**

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.

**Or, dans un contexte de crise sanitaire et de mouvements sociaux, les deux principaux dispositifs ont enregistré des sous-consommations importantes.**

Ainsi, **l'aide au fret**, 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), s'est établie, en 2021, à 4,1 millions d'euros en AE et 2,48 millions d'euros en CP pour une prévision initiale de consommation de 8,3 millions d'euros en AE et 7 millions d'euros en CP. Plusieurs phénomènes expliquent cette situation :

- la crise sanitaire, qui a eu pour conséquence la transmission tardive des dépôts de dossiers de subventions voire leur report sur 2022 ;
- les mouvements sociaux majeurs dans plusieurs territoires conduisant à la fermeture de plusieurs services administratifs.

Par ailleurs, **le prêt de développement outre-mer (PDOM)** a enregistré une consommation de 8,9 millions d'euros en AE et CP contre une prévision initiale de 10 millions d'euros. Cet outil intervient en qualité de produit de cofinancement, au côté d'un financement privé (participatif, bancaire, apport en capital ou en quasi-fonds propres). Le coût du financement privé étant plus élevé en outre-mer qu'en métropole, le taux bonifié du PDOM permet aux entreprises ultramarines de se financer à un taux moyen similaire à celui observé en métropole.

## ANNEXE

### Exécution 2020 (pour mémoire)

#### Exécution des crédits des programmes 123 et 138 en 2020

(en euros)

hors FDC et ADP	AE			CP		
	LFI 2020	Exécution 2020	Taux d'exécution 2020	LFI 2020	Exécution 2020	Taux d'exécution 2020
<b>123 - Conditions de vie outre-mer</b>	<b>774 568 232,00</b>	<b>657 954 413,00</b>	<b>84,94%</b>	<b>624 872 944,00</b>	<b>603 940 323,00</b>	<b>96,65%</b>
01 - Logement	206 620 100,00	182 517 084,00	88,33%	181 903 765,00	179 334 531,00	98,59%
02 - Aménagement du territoire	196 878 770,00	181 762 316,00	92,32%	161 871 267,00	137 100 008,00	84,70%
03 - Continuité territoriale	43 487 485,00	33 541 527,00	77,13%	43 787 485,00	31 478 553,00	71,89%
04 - Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports	5 650 000,00	20 417 359,00	361,37%	5 650 000,00	21 502 291,00	380,57%
06 - Collectivités territoriales	171 616 048,00	154 908 674,00	90,26%	144 201 122,00	149 447 575,00	103,64%
07 - Insertion économique et coopération	969 500,00	361 767,00	37,31%	969 500,00	447 391,00	46,15%
08 - Fonds exceptionnel d'investissement	110 000 000,00	50 745 686,00	46,13%	60 000 000,00	55 180 154,00	91,97%
09 - Appui à l'accès aux financements bancaires	39 346 329,00	33 700 000,00	85,65%	26 489 805,00	29 449 820,00	111,17%
<b>138 - Emploi outre-mer</b>	<b>1 744 314 581,00</b>	<b>1 724 346 289,00</b>	<b>98,86%</b>	<b>1 747 595 303,00</b>	<b>1 727 912 083,00</b>	<b>98,87%</b>
01 - Soutien aux entreprises	1 468 057 887,00	1 435 001 629,00	97,75%	1 468 057 887,00	1 435 115 668,00	97,76%
02 - Aide à l'insertion et à la qualification	249 854 118,00	254 964 782,00	102,05%	254 422 840,00	257 959 520,00	101,39%
03 - Pilotage des politiques des outre-mer	2 100 000,00	2 326 903,00	110,80%	2 100 000,00	2 190 114,00	104,29%
04 - Financement de l'économie	24 302 576,00	32 052 975,00	131,89%	23 014 576,00	32 646 781,00	141,85%
<b>TOTAL MISSION</b>	<b>2 518 882 813,00</b>	<b>2 382 300 702,00</b>	<b>94,58%</b>	<b>2 372 468 247,00</b>	<b>2 331 852 406,00</b>	<b>98,29%</b>

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