

N° 637

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 mai 2022

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des finances (1) pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur les financements de l'État en outre-mer,

Par MM. Georges PATIENT et Teva ROHFRI TSCH,

Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, *président* ; M. Jean-François Husson, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mmes Sophie Taillé-Polian, 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.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	7
I. UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES EN NETTE AMÉLIORATION MAIS DES RÉSULTATS CONTRASTÉS	9
A. DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES ET DES TAUX D'EXÉCUTION EN HAUSSE... ..	9
1. <i>Un effort financier accru de l'État sur les crédits de la mission outre-mer.....</i>	<i>9</i>
2. <i>Une augmentation des crédits en provenance des autres missions du budget de l'État</i>	<i>11</i>
3. <i>Des aides ponctuelles à certains territoires</i>	<i>12</i>
4. <i>Une consommation des crédits globalement en nette amélioration en 2020 malgré un contexte de crise sanitaire</i>	<i>17</i>
B. ...MAIS UNE SOUS CONSOMMATION INQUIÉTANTE DANS CERTAINS DOMAINES... ..	18
1. <i>Une sous consommation ciblée sur la ligne budgétaire unique (LBU), les contrats de convergence et de transformation (CCT) et le FEI</i>	<i>18</i>
2. <i>Les causes de cette sous consommation.....</i>	<i>22</i>
B. ...QUI NÉCESSITENT UN RENFORCEMENT ET UNE MEILLEURE COORDINATION DES DISPOSITIFS D'INGÉNIERIE	24
1. <i>Les dispositifs existants : une offre diversifiée et dense mais sous-dimensionnée au regard des besoins et pas toujours facilement accessible.....</i>	<i>24</i>
2. <i>Un renforcement nécessaire de l'ingénierie locale</i>	<i>27</i>
II. DES DÉPENSES FISCALES CONTESTÉES MAIS QUI REPRÉSENTENT UN OUTIL INDISPENSABLE POUR LES TERRITOIRES D'OUTRE-MER.....	28
A. UN OUTIL TOUJOURS CONTESTÉ MALGRÉ LES TENTATIVES DE RATIONALISATION... ..	28
1. <i>Une hausse continue des dépenses fiscales rattachées à la mission outre-mer en raison du dynamisme important de certaines d'entre elles.....</i>	<i>28</i>
2. <i>Des tentatives de rationalisation qui n'ont pas permis de limiter la hausse des dépenses fiscales.....</i>	<i>30</i>
3. <i>Une contestation constante des dépenses fiscales</i>	<i>31</i>
B. ...MAIS QUI RESTE INDISPENSABLE ET PAS SI AISÉMENT REMPLACABLE.....	32
1. <i>Le caractère indispensable des dépenses fiscales</i>	<i>32</i>
2. <i>Les risques intrinsèques à la rebudgétisation en remplacement des dépenses fiscales</i>	<i>33</i>
C. ...ET QUI DOIT ÊTRE ÉVALUÉ POUR ÊTRE MIEUX CIBLÉ.....	34
1. <i>Une évaluation des dépenses fiscales nécessaire afin de mieux les cibler</i>	<i>34</i>
2. <i>Une réflexion plus large sur l'ensemble des dispositifs.....</i>	<i>37</i>

III. UNE INFORMATION SUR LES FINANCEMENTS DE L'ÉTAT EN OUTRE-MER DES PARLEMENTAIRES À AMÉLIORER PAR UNE REFORTE DU DOCUMENT DE POLITIQUE TRANSVERSALE (DPT) MAIS ÉGALEMENT PAR D'AUTRES OUTILS.....	38
A. LES INSUFFISANCES STRUCTURELLES DU DPT DANS SA CONFIGURATION ACTUELLE.....	38
1. <i>Structuration et objectifs du DPT outre-mer.....</i>	<i>38</i>
2. <i>Le biais de la territorialisation des dépenses de l'État en outre-mer.....</i>	<i>39</i>
3. <i>La décorrélation entre le DPT et la politique de l'État en outre-mer.....</i>	<i>40</i>
4. <i>Un document lourd, des données peu fiables qui rendent son exploitation limitée par les parlementaires.....</i>	<i>41</i>
B. LES PISTES D'AMÉLIORATION POSSIBLE DE CE DOCUMENT	42
1. <i>La mise en cohérence des objectifs de la loi EROM et du livre bleu avec les axes du DPT... </i>	<i>43</i>
2. <i>Un recentrage sur les seuls crédits spécifiques à l'outre-mer.....</i>	<i>43</i>
3. <i>L'évolution à la marge des annexes dans un objectif d'allègement du document</i>	<i>44</i>
C. LES AUTRES MOYENS D'INFORMATION DES PARLEMENTAIRES À DÉVELOPPER.....	44
1. <i>Un jaune sur les dépenses fiscales outre-mer</i>	<i>44</i>
2. <i>Un document détaillé annuel sur le suivi des CCT</i>	<i>45</i>
TRAVAUX DE LA COMMISSION : AUDITION POUR SUITE À DONNER	47
ANNEXE : COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES À LA COMMISSION DES FINANCES	65

Mesdames, Messieurs,

Par courrier daté du 17 décembre 2020, la commission des finances du Sénat a demandé à la Cour des comptes la réalisation, au titre de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances, d'une enquête relative à **la présentation et l'exécution des dépenses de l'État pour l'outre-mer.**

Plusieurs axes de réflexion ont structuré cette enquête :

- les difficultés structurelles d'exécution et de consommation des crédits des deux programmes budgétaires de la mission ;
- les conditions de création, de valorisation et de pérennisation des dépenses fiscales au profit des territoires d'outre-mer ;
- les évolutions envisagées pour simplifier et clarifier le document de politique transversale (DPT) relatif à l'outre-mer.

Pour donner suite à la remise de l'enquête par la Cour des comptes en mars 2022, la commission des finances a organisé le 24 mai 2022, une audition réunissant des magistrats de la Cour des comptes ainsi que des représentants de la direction générale des outre-mer (DGOM), de la direction de la législation fiscale (DLF) et de la Fédération des entreprises d'outre-mer (FEDOM).

Ont ainsi été entendus Mme Catherine Démier, présidente de la cinquième chambre de la Cour des comptes, Mme Isabelle Richard, sous-directrice des politiques publiques et M. Marc Demulsant, sous-directeur de l'évaluation, de la prospective et de la dépense de l'État à la DGOM, M. Bruno Mauchauffée, directeur adjoint de la législation fiscale (DLF) et M. Laurent Renouf, délégué général de la Fédération des entreprises d'Outre-mer (FEDOM).

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. L'effort de l'État à destination des territoires d'outre-mer a augmenté entre 2018 et 2022, la hausse des crédits ouverts portant à la fois sur la mission outre-mer et sur les contributions des autres programmes du budget de l'Etat.
2. Les niveaux de consommation des crédits restent cependant relativement bas pour certaines actions spécifiques. Ainsi, les crédits ouverts au titre de la ligne budgétaire unique (LBU), des contrats de convergence et de transformation (CCT) ou du fonds exceptionnel d'investissement (FEI) présentent des taux d'exécution inférieurs aux autres programmes du budget de l'Etat.
3. Cette sous consommation s'explique, sur la forme, par des opérations d'apurement d'anciens engagements et, sur le fond, par un manque structurel d'ingénierie dans les territoires d'outre-mer et un suivi des contrats lacunaire car complexe à mettre en place.
4. Il apparaît donc nécessaire de renforcer les besoins alloués à l'ingénierie. Cette dernière se développe depuis quelques années et présente une offre dense mais qui nécessite un meilleur dimensionnement en termes de ressources humaines, une meilleure coordination des dispositifs existants à la disposition des collectivités et une plus grande communication et sensibilisation des élus sur les services offerts.
5. Comme les crédits budgétaires, les dépenses fiscales relatives à l'outre-mer enregistrent une hausse notable entre 2018 et 2022 malgré des tentatives de rationalisation. De ce fait et en raison de leur difficile évaluation elles demeurent très contestées, notamment par la Cour des comptes. Elles sont cependant un outil complémentaire indispensable qui ne peut être si aisément remplacé en raison des risques intrinsèques à la rebudgétisation.
6. Le document de politique transversale est un document très dense, publié tardivement et dont la rédaction est souvent décorrelée de l'objectif premier de l'État en outre-mer : le rattrapage du niveau socio-économique des territoires d'outre-mer par rapport à la métropole. Il gagnerait donc à évoluer afin d'offrir une information améliorée aux parlementaires et aux citoyens.
7. Enfin, le DPT outre-mer vise une présentation exhaustive des crédits alloués par l'État à l'outre-mer en dehors de toute considération de la notion de politique transversale. Ce parti pris génère une présentation de tous les crédits destinés à l'outre-mer y compris des crédits qui sont alloués de manière similaire et sur les mêmes bases légales et réglementaires aux autres départements de métropole. Il en résulte une approche et une présentation des outre-mer comme un centre de coûts pour l'État sans mise en parallèle avec les richesses créées par les territoires d'outre-mer.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DES RAPPORTEURS SPECIAUX

Les rapporteurs spéciaux partagent certaines des recommandations formulées par la Cour des comptes mais souhaitent les compléter et en formuler de nouvelles. Un tableau en annexe établit un récapitulatif de la position des rapporteurs spéciaux sur les 10 recommandations de la Cour des comptes.

1. Renforcer les moyens humains alloués aux structures d'ingénierie, développer la communication sur l'existence de ces structures, leurs moyens et leurs missions afin de sensibiliser le plus largement possible les collectivités susceptibles d'y recourir et mettre en place une coordination entre les structures existantes. À cet égard, la création d'un guichet unique auprès duquel les collectivités pourraient se renseigner pour connaître les aides en ingénierie dont elles peuvent bénéficier pourrait faciliter, en amont, le travail de coordination entre les différents acteurs (DGOM).
2. Établir un programme exhaustif d'évaluation des 29 dépenses fiscales en priorisant l'évaluation des plus importantes d'entre elles en termes de masse financière d'une part et celles qui présentent un fait générateur qui s'éteindra prochainement d'autre part avec un objectif d'évaluation complète de toutes les dépenses fiscales d'ici la fin du quinquennat 2022-2027 (DGOM, DLF).
3. Limiter les axes du document de politique transversale (DPT) pour les recentrer sur les objectifs stratégiques de la loi de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer (EROM) et du livre bleu avec comme fil conducteur les crédits destinés au rattrapage des écarts de niveaux socio-économiques entre les territoires d'outre-mer et la métropole (DGOM, DB).
4. Recentrer les développements littéraires du document de politique transversale (DPT) sur les seuls crédits spécifiquement alloués à des actions mises en œuvre en outre-mer et ne maintenir les développements sur les crédits budgétaires « de droit commun » dont bénéficient également les autres départements de métropole qu'en cas d'évènements remarquables ou exceptionnels expliquant des hausses ou des baisses inhabituelles (DGOM, DB).
5. Réaliser un jaune sur l'efficacité des dépenses fiscales en faveur de l'outre-mer ce qui permettrait un meilleur suivi de ces dépenses (DGOM, DLF).
6. Réaliser un document annuel exhaustif de suivi des contrats de convergence et de transformations (CCT) sous la forme d'un rapport annuel distinct ou d'une annexe complète au DPT (DGOM).

I. UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES EN NETTE AMÉLIORATION MAIS DES RÉSULTATS CONTRASTÉS

A. DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES ET DES TAUX D'EXÉCUTION EN HAUSSE...

1. Un effort financier accru de l'État sur les crédits de la mission outre-mer

Entre 2018 et 2022, les crédits alloués à la mission outre-mer ont enregistré une hausse notable de 25 % en autorisations d'engagement (AE) et de 19,4 % en crédits de paiement (CP) soit respectivement 525,3 millions d'euros et 400,3 millions d'euros.

Évolution LFI 2018 / PLF 2022 des crédits (AE et CP) de la mission Outre-mer

(en euros)

hors FDC et ADP	AE				
	LFI 2018	LFI 2019	LFI 2020	LFI 2021	PLF 2022
123 - Conditions de vie outre-mer	796 603 568,00	880 583 381,00	774 568 232,00	858 776 928,00	846 566 928,00
01- Logement	225 564 220,00	222 041 643,00	206 620 100,00	224 620 100,00	234 620 100,00
02- Aménagement du territoire	161 129 915,00	184 970 970,00	196 878 770,00	202 728 567,00	209 018 567,00
03- Continuité territoriale	41 123 746,00	42 108 335,00	43 487 485,00	46 487 485,00	44 987 485,00
04- Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports	19 491 055,00	19 591 055,00	5 650 000,00	5 650 000,00	5 650 000,00
06- Collectivités territoriales	261 915 550,00	261 655 550,00	171 616 048,00	219 974 947,00	204 974 947,00
07- Insertion économique et coopération	909 500,00	869 500,00	969 500,00	969 500,00	969 500,00
08- Fonds exceptionnel d'investissement	40 000 000,00	110 000 000,00	110 000 000,00	110 000 000,00	110 000 000,00
09 - Appui à l'accès aux financements bancaires	46 469 582,00	39 346 328,00	39 346 329,00	48 346 329,00	36 346 329,00
138 - Emploi outre-mer	1 306 566 781,00	1 780 782 734,00	1 744 314 581,00	1 842 663 323,00	1 781 854 606,00
01 - Soutien aux entreprises	1 056 575 495,00	1 505 447 963,00	1 468 057 887,00	1 556 627 434,00	1 478 041 760,00
02 - Aide à l'insertion et à la qualification	247 466 286,00	249 734 771,00	249 854 118,00	259 633 313,00	277 410 270,00
03 - Pilotage des politiques des outre-mer	2 525 000,00	2 100 000,00	2 100 000,00	2 100 000,00	2 100 000,00
04 - Financement de l'économie	-	23 500 000,00	24 302 576,00	24 302 576,00	24 302 576,00
TOTAL MISSION	2 103 170 349,00	2 661 366 115,00	2 518 882 813,00	2 701 440 251,00	2 628 421 534,00

hors FDC et ADP	CP				
	LFI 2018	LFI 2019	LFI 2020	LFI 2021	PLF 2022
123 - Conditions de vie outre-mer	733 407 002,00	791 633 472,00	624 872 944,00	603 274 671,00	694 643 790,00
01- Logement	227 701 245,00	219 554 467,00	181 903 765,00	176 918 634,00	201 001 620,00
02- Aménagement du territoire	165 635 100,00	174 227 578,00	161 871 267,00	145 983 508,00	156 261 370,00
03- Continuité territoriale	41 123 746,00	41 808 335,00	43 787 485,00	41 339 942,00	44 882 512,00
04- Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports	19 600 000,00	21 200 000,00	5 650 000,00	5 650 000,00	5 650 000,00
06- Collectivités territoriales	225 105 778,00	236 541 386,00	144 201 122,00	146 591 275,00	199 471 482,00
07- Insertion économique et coopération	909 500,00	869 500,00	969 500,00	969 500,00	969 500,00
08- Fonds exceptionnel d'investissement	36 000 000,00	65 000 000,00	60 000 000,00	67 000 000,00	63 275 189,00
09 - Appui à l'accès aux financements bancaires	17 331 633,00	32 432 206,00	26 489 805,00	18 821 812,00	23 132 117,00
138 - Emploi outre-mer	1 333 267 756,00	1 784 063 456,00	1 747 595 303,00	1 833 215 258,00	1 772 307 845,00
01 - Soutien aux entreprises	1 078 198 749,00	1 505 447 963,00	1 468 057 887,00	1 556 627 434,00	1 478 041 760,00
02 - Aide à l'insertion et à la qualification	252 544 007,00	253 515 493,00	254 422 840,00	251 473 248,00	269 151 509,00
03 - Pilotage des politiques des outre-mer	2 525 000,00	2 100 000,00	2 100 000,00	2 100 000,00	2 100 000,00
04 - Financement de l'économie	-	23 000 000,00	23 014 576,00	23 014 576,00	23 014 576,00
TOTAL MISSION	2 066 674 758,00	2 575 696 928,00	2 372 468 247,00	2 436 489 929,00	2 466 951 635,00

Source : commission des finances du Sénat à partir du PLF 2022

Les rapporteurs spéciaux soulignent cependant **qu'une partie de cette hausse, essentiellement portée par l'action 1 du programme 138, s'explique par la modification du dispositif, spécifique à l'outre-mer, d'allègements et d'exonérations de charges patronales de sécurité sociale** par la loi de financement pour la sécurité sociale de 2019 afin de compenser la suppression du CICE (crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi) au 1^{er} janvier 2019, ce qui a engendré un renforcement des exonérations de charges patronales. Cette réforme a ainsi entraîné, en 2019, une augmentation de plus de 42 % des crédits affectés à la compensation de ces exonérations de charges.

De surcroît, en contrepartie de la suppression du mécanisme de la TVA NPR par la loi de finances pour 2019, le gouvernement a mobilisé l'équivalent de cette dépense fiscale en dépense budgétaire, soit 100 millions d'euros, afin de favoriser le développement économique des territoires, rassemblés principalement dans la nouvelle action 04 « Financement de l'économie » du programme 138 « Emploi outre-mer ». Parallèlement, le gain budgétaire dégagé par l'abaissement de la réduction d'impôt sur le revenu, de l'ordre de 70 millions d'euros, a été dédié à l'abondement supplémentaire du fonds exceptionnel d'investissement (FEI), dont les crédits ont été maintenus à 65 millions d'euros¹ en CP et 110 millions d'euros en AE sur la durée du quinquennat.

¹ Chiffre ramené à 60 millions d'euros en 2020.

2. Une augmentation des crédits en provenance des autres missions du budget de l'État

En complément des crédits portés par la mission « outre-mer », les territoires ultramarins bénéficient également de crédits en provenance d'autres programmes du budget général. Ces crédits enregistrent une hausse sur la période 2018-2022.

Évolution de l'effort financier de l'État en faveur de l'outre-mer entre 2018 et 2022 par mission

(en euros)

Mission	LFI 2018		PLF 2022	
	AE	CP	AE	CP
Sécurités	1 121 015 089,00	1 101 600 885,00	1 281 644 686,00	1 259 919 091,00
Solidarité insertion	768 397 208,00	768 127 502,00	1 430 954 022,00	1 430 955 109,00
Ecologie	1 497 250 986,00	1 492 388 357,00	2 103 344 550,00	2 132 999 407,00
Relations avec les CT	2 063 450 170,00	1 986 162 435,00	438 248 150,00	2 182 973 219,00
Outre-mer	2 103 170 351,00	2 066 674 755,00	2 628 421 534,00	2 466 951 636,00
Enseignement scolaire	5 307 137 881,00	5 274 974 392,00	5 747 539 420,00	5 727 193 984,00
Autres missions	5 116 870 515,00	5 135 792 602,00	5 380 842 788,00	5 556 440 288,00
Total des missions les plus contributrices	12 860 421 685,00	12 689 928 326,00	13 630 152 362,00	15 200 992 446,00
Total de l'effort	17 977 292 200,00	17 825 720 928,00	19 010 995 150,00	20 757 432 734,00

Source : commission des finances du Sénat à partir des documents de politique transversale outre-mer

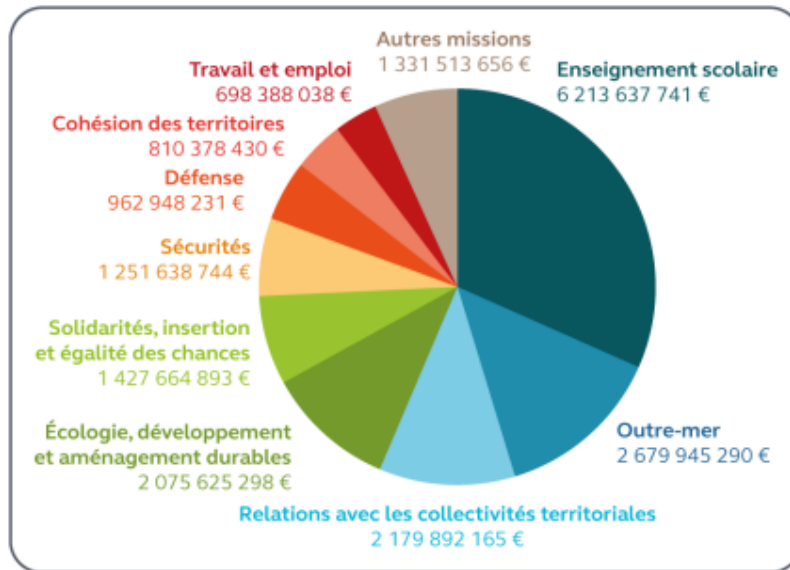
Ils représentaient en 2021 un peu plus de 4 % des dépenses du budget général de l'État.

La Cour des comptes souligne que les dépenses budgétaires, en 2020, se sont élevées à « 10 065 € par personne de moins de 60 ans, ce qui représente une augmentation d'un peu de plus de 1 800 € par rapport à l'année précédente. À titre de comparaison, les dépenses budgétaires de l'État en faveur de la métropole représentaient cette même année 8 100 € par habitant de moins de 60 ans ».

Cependant, les rapporteurs spéciaux soulignent que la population ultramarine représentant 4 % de la population totale française, cet engagement budgétaire n'est pas disproportionné alors même que les besoins en infrastructures et en investissements publics demeurent structurellement plus importants au regard des inégalités géographiques, économiques et démographiques de ces territoires.

Cet engagement de l'État est majoritairement porté par neuf missions qui contribuent pour plus de 93 % du total de son effort financier en faveur des territoires ultramarins. La principale mission contributrice, « Enseignement scolaire », regroupe à elle seule 32 % des crédits consacrés aux outre-mer. La mission « Outre-mer » ne représente que 11,3 % de cet effort global (en CP exécutés).

Principales missions contributrices à la politique de l'État outre-mer



Source : Cour des comptes, rapport sur les financements de l'Etat en outre-mer

3. Des aides ponctuelles à certains territoires

La situation financière de certaines collectivités d'outre-mer s'est particulièrement dégradée depuis 2017.

En effet, au niveau communal, **la dette par habitant**² est passée de 837 euros à 982 euros entre 2017 et 2020 soit une augmentation de 17,3 %, quand, durant la même période, celle des communes de métropole a enregistré une baisse de 1,64 % passant de 969 à 953 euros par habitant.

Les **marges d'autofinancement**³ des communes outre-mer se sont également détériorées comparativement à celles des communes de métropole.

Enfin, le **taux d'endettement**⁴ des communes outre-mer, bien qu'inférieur à celui des communes de métropole a augmenté de près de 14 % en 4 ans.

² Dette / population : capital restant dû au 31 décembre de l'exercice. Endettement d'une collectivité à compléter avec un ratio de capacité de désendettement (dette / épargne brute) et le taux d'endettement.

³ Marge d'autofinancement courant = (DRF + remboursement de dette) / RRF : capacité de la collectivité à financer l'investissement une fois les charges obligatoires payées. Les remboursements de dette sont calculés hors gestion active de la dette. Plus le ratio est faible, plus la capacité à autofinancer l'investissement est élevée ; a contrario, un ratio supérieur à 100 % indique un recours nécessaire aux recettes d'investissement pour financer la charge de la dette.

⁴ Dette / RRF = taux d'endettement : mesure la charge de la dette d'une collectivité relativement à ses ressources.

Dette par habitant

	2017	2018	2019	2020	évolution en %
France métropolitaine	969,00	961,12	954,69	953,06	- 1,64
Outre-mer	837,00	829,06	857,49	981,86	17,31
France	965,00	956,88	951,58	953,98	- 1,14

Source : commission des finances du Sénat à partir des données DGCL (direction générale des collectivités locales)

Marge d'autofinancement en %

	2017	2018	2019	2020	évolution en %
France métropolitaine	92,80	91,82	91,51	92,42	- 0,41
Outre-mer	100,00	97,56	97,55	101,15	1,15
France	93,10	92,02	91,72	92,73	- 0,39

Source : commission des finances du Sénat à partir des données DGCL (direction générale des collectivités locales)

Taux d'endettement en %

	2017	2018	2019	2020	évolution en %
France métropolitaine	82,90	81,92	78,38	79,75	- 3,80
Outre-mer	64,60	64,06	64,14	73,63	13,97
France	82,30	81,29	77,88	79,53	- 3,36

Source : commission des finances du Sénat à partir des données DGCL (direction générale des collectivités locales)

La situation financière des régions et CTU outre-mer est similaire, avec des ratios qui se détériorent. En 2020, le **taux d'endettement** atteint en moyenne 122 % en outre-mer en raison de la situation très dégradée de la Guadeloupe et de la Réunion qui présentent des taux d'endettement respectivement de 142 et 232 %.

Enfin, **l'encours de dette** des DROM a augmenté de 21 % entre 2016 et 2020 alors que parallèlement leur **capacité d'autofinancement** (CAF) enregistrait une diminution de 29 %.

**Évolution de la capacité d'autofinancement (CAF) et de l'encours de dette
dans les DROM entre 2017 et 2020**

(en millions d'euros)

Territoire	CAF (en millions d'euros)					ENCOURS DE DETTE (en millions d'euros)				
	2017	2018	2019	2020	variation 2017/2020	2017	2018	2019	2020	variation 2017/2020
Guadeloupe	78,5	59,6	91,9	24,7	-69%	267,4	303,7	333	371,5	39%
Guyane	-15	31,5	47,3	3,4	-123%	154,5	138,9	123,9	118,8	-23%
La Réunion	138,6	121,3	137,9	105,3	-24%	1028,4	1189,6	1229,6	1241,4	21%
Martinique	52,5	83,4	108,1	29,6	-44%	566,6	673,9	669,6	747,2	32%
Mayotte	56,6	72,9	60,2	57,2	1%	91,1	84,8	78,9	73	-20%
Total et moyenne	311,2	368,7	445,4	220,2	-29%	2108	2390,9	2435	2551,9	21%

Source : commission des finances du Sénat à partir des données DGCL (direction générale des collectivités locales)

Dans ce contexte, la participation de l'État au développement des territoires ultramarins a été marquée, au cours des cinq dernières années, par la multiplication de mesures ponctuelles, telles les plans d'urgence et des mesures de soutien à l'économie ultramarine.

Ainsi, les contrats de redressement outre-mer (Corom), introduits par amendement à la loi de finances pour 2021, visent à apporter un soutien spécifique de l'État aux communes ultramarines souhaitant assainir leur situation financière et réduire les délais de paiement de leurs fournisseurs locaux. Doté d'une enveloppe de 30 millions d'euros sur trois ans (ouverture de 10 millions d'euros de CP par an), le dispositif Corom conditionne le versement des subventions au respect, par les collectivités, de leur engagement à redresser leur situation financière, à fiabiliser leurs comptes et à maîtriser leurs dépenses de fonctionnement.

Parallèlement, la loi de finances initiale (LFI) pour 2022 a mis en place un **soutien exceptionnel de l'État à la collectivité territoriale de Guyane (CTG)** en vue de rétablir sa capacité d'autofinancement en contrepartie d'engagements relatifs à la maîtrise des dépenses de fonctionnement, de fiabilité des comptes et de respect des délais de paiement. Le montant inscrit en LFI 2022, de **20 millions d'euros**, pourra être, au besoin, réajusté en fonction de la trajectoire financière qui doit être transmise par la collectivité territoriale de Guyane. Dans ce contexte, il convient de rappeler, qu'en 2017, un plan d'urgence avait déjà été déployé en Guyane. Ce dispositif d'urgence avait été adopté en réponse aux mouvements sociaux ainsi qu'à la situation financière fragile de la collectivité territoriale de Guyane (CTG).

Enfin, l'État, dans la LFI 2022, a augmenté de près de 13 millions d'euros les crédits alloués à **la construction d'établissements scolaires, de collèges et lycées en Guyane** et de **4,5 millions d'euros les crédits alloués à la construction et l'équipement d'établissements scolaires à Mayotte**. Ces crédits, à Mayotte, sont également complétés par des crédits en provenance

du FEI, ce complément passant de 3,4 millions d'euros en 2016 à 20 millions d'euros en 2019.

Si la Cour, dans son rapport, encourage cet accompagnement de l'État envers les collectivités les plus fragiles, elle insiste, d'une part, sur le nécessaire pilotage resserré de ces contrats et, d'autre part, sur la subordination du versement des subventions au respect de la trajectoire définie. Ainsi, *« elle regrette que certaines collectivités soient systématiquement cocontractantes de ces différents dispositifs sans démontrer la cohérence de la pluralité de ces contrats de soutien. Cayenne a ainsi bénéficié de l'accompagnement spécifique à la Guyane en 2008, a signé un contrat Cahors en juin 2018 et un Corom en mai 2021, témoignages de l'inefficience et a minima de l'insuffisance des mesures entreprises jusqu'à présent par la commune et d'une absence de « sanctions » corrélatives dans le cadre de ces contrats »*.

Elle recommande donc de conditionner, pour chaque contrat ou plan d'urgence passé entre l'État et les collectivités territoriales ultramarines, le versement de nouvelles subventions et de dotations ciblées au respect des engagements contractualisés par les collectivités.

Les rapporteurs spéciaux soulignent cependant que la signature d'un contrat d'accompagnement Corom est subordonnée à l'établissement d'un diagnostic partagé sur l'état des dépenses et des recettes sur l'exercice en cours et s'inscrit dans une perspective à trois ans. Les engagements de la commune doivent ensuite être définis dans un contrat qui renvoie à un tableau de bord comportant des indicateurs financiers chiffrés précis (évolution des dépenses réelles de fonctionnement (DRF) et des chapitres 011, 012 et 65 etc.) et des objectifs d'optimisation de la gestion (par exemple, délibération sur la révision du temps de travail ou du régime indemnitaire, optimisation de la chaîne de la dépense, respect des calendriers budgétaires et comptables, travaux de fiabilisation de l'actif pour améliorer la qualité comptable etc.). De surcroît, dans le cas où le contrat prévoit l'attribution d'une subvention exceptionnelle, la réalisation de ces objectifs va conditionner son versement au plus tard au mois de septembre de chaque exercice budgétaire, à la suite d'une décision d'un comité national associant la direction générale des outre-mer, la direction générale des collectivités locales et la direction générale des finances publiques. Le comité national évaluera la démarche de redressement qui justifie l'octroi d'une dotation en fonction de différents indicateurs, notamment du respect de la trajectoire budgétaire pluriannuelle ainsi que des réformes structurelles déjà engagées la première année du contrat⁵.

⁵ Cf. Circulaire commune du Ministère des outre-mer, du Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités et Ministère de l'économie, des finances et de la relance du 2 février 2021 relative à la mise en œuvre de l'expérimentation des contrats d'accompagnement des communes d'outre-mer en difficulté financière (COROM).

Par ailleurs, concernant le **soutien exceptionnel de l'État à la collectivité territoriale de Guyane** en vue de rétablir sa capacité d'autofinancement acté en LFI 2022 pour un montant de 20 millions d'euros, les rapporteurs spéciaux précisent qu'un contrat de financement de 40 millions d'euros a été signé le 18 janvier 2022. Ce contrat fait suite à un premier accord intermédiaire signé en 2021 pour 30 millions d'euros. **La collectivité s'engage dans un processus de maîtrise de ses dépenses et de fiabilisation de ses comptes.**

À cet égard, il convient de souligner que depuis la signature de l'accord de méthode du 28 novembre 2019, les services de l'État et la CTG se sont réunis une quinzaine de fois. La « task force interministérielle » (DGOM, DGCL, DGFIP) prévue à l'article 3 de l'accord de méthode s'est déplacée en Guyane à la fin du mois de janvier 2020. Les travaux effectués ont permis d'aboutir à une fiabilisation et à une plus grande exhaustivité des données de la CTG dans les domaines budgétaire, des ressources humaines (RH) et comptable :

- fiabilisation des comptes 2019 pour établir, sur cette base, une trajectoire budgétaire partagée sur 4 ans à compter de 2020 qui servira de fondement à l'accord structurel ;

- définition d'une PPI ainsi que les besoins de financements y afférents ;

- fiabilisation du tableau des effectifs de la collectivité et des organisations internes aux services (en cours) ;

- identification des leviers d'économies possibles en termes RH notamment grâce à une meilleure appréhension du nombre de départs à la retraite ;

- conventionnement avec la DRFIP pour travailler sur les nettoyages de flux et l'apurement comptable.

Ainsi, si les rapporteurs spéciaux partagent, sur le fond, la recommandation de la Cour des comptes, ils estiment cependant qu'elle est déjà mise en œuvre, concernant les Corom et le soutien exceptionnel à la collectivité territoriale de Guyane, sous condition de vérification de l'effectivité du respect des contreparties.

4. Une consommation des crédits globalement en nette amélioration en 2020 malgré un contexte de crise sanitaire

Dans sa note d'exécution budgétaire, la Cour des comptes indiquait que les crédits consommés en 2020 pour les deux programmes de la mission outre-mer s'élevaient à « 2 382,30 millions d'euros en AE et 2 331,86 millions d'euros en CP, soit - 136,58 millions d'euros en AE et - 40,61 millions d'euros en CP par rapport aux crédits votés en LFI, et - 141,2 millions d'euros en AE et - 49,8 millions d'euros en CP par rapport aux crédits disponibles en fin de gestion. Si l'on rapproche les crédits consommés des crédits ouverts (hors les annulations en LFR), les écarts sont de - 206,69 millions d'euros en AE et - 177,16 millions en CP ». Cette sous exécution était cependant inférieure à celle constatée en 2019 (- 175,8 millions d'euros en AE et - 169 millions d'euros en CP) alors même que l'année 2020 a été marquée par la crise sanitaire et le ralentissement de l'activité économique dans les outre-mer.

Cette amélioration de la consommation des crédits s'explique par les évolutions mises en œuvre par la DGOM dans ses modalités de pilotage, répondant ainsi à la recommandation formulée dans les rapports du CBCM et de l'IGA/CGefi.

En effet, une des difficultés constatées au cours des exercices antérieurs était la concentration, en fin d'exercice, d'une part importante de l'exécution des dépenses, limitant d'autant la capacité des acteurs de la chaîne de dépense à produire des prévisions fiables concernant la consommation de l'ensemble de l'exercice. Ainsi, le montant des crédits mandatés entre le 1^{er} novembre 2019 et le 13 décembre 2019 (échéance de clôture de l'exercice) était équivalent au cumul des crédits mandatés à fin août 2019. Cette concentration sur les deux derniers mois de l'année s'est renouvelée en 2020, bien que la dépense ait été plus anticipée au cours du premier semestre.

En 2021, le début de gestion a été largement anticipé par la DGOM par rapport aux deux exercices précédents, permettant de dégager le meilleur taux de consommation des crédits du programme depuis 4 ans, sur les premiers mois de l'année.

Cependant, les incertitudes découlant du contexte sanitaire exceptionnel, notamment dans les Antilles (confinement au second semestre 2021), rendaient, en cours d'exercice, très difficiles les prévisions d'exécution. Il conviendra donc d'attendre la loi de règlement afin d'analyser plus finement les consommations 2021.

B. ...MAIS UNE SOUS CONSOMMATION INQUIÉTANTE DANS CERTAINS DOMAINES...

Les notes d'exécution budgétaire de la Cour des comptes tout comme l'examen des lois de règlement par le Sénat relevaient une sous consommation récurrente des crédits de la mission outre-mer. Ce constat est d'ailleurs à l'origine de la demande d'enquête formulée par la commission des finances du Sénat à la Cour sur les financements de l'État en outre-mer. Ainsi, **en 2020, la Cour des comptes constatait que** la programmation budgétaire des dépenses avait fait l'objet de nombreuses révisions et que l'exécution s'était achevée par une sous-consommation inédite des crédits totaux du budget de l'État (8,3 % des dépenses nettes du budget général). Elle relevait cependant le caractère exceptionnel de ces sous-consommations, portant principalement sur la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire », **la moyenne des sous-exécutions par rapport à la dernière LFR s'établissant plutôt à 0,9 % depuis 2009, soit bien loin des chiffres constatés pour la mission « Outre-mer » (4,6 % en AE et 2 % en CP en 2019, et 5,6 % en AE et 2 % en CP en 2020)**. En 2019, celle-ci était d'ailleurs, en montant, la cinquième mission à avoir le plus sous-exécuté (- 191 millions d'euros par rapport aux CP votés en LFI), derrière les missions « Engagements financiers de l'État », « Recherche et enseignement supérieur », « Action et transformation publiques » et « Défense ».

Cette sous-consommation n'est cependant pas généralisée à l'ensemble des crédits de la mission outre-mer mais concerne essentiellement les actions 1 (LBU), 2 (CCT), 3 (continuité territoriale) et 8 (FEI) du programme 123.

1. Une sous consommation ciblée sur la ligne budgétaire unique (LBU), les contrats de convergence et de transformation (CCT) et le FEI

a) La LBU

Entre 2014 et 2019, la LBU enregistre une sous consommation récurrente comprise entre 12 % et 29 % des crédits ouverts en LFI en AE et entre 6 % et 28 % en CP. Cette sous-consommation constatée se tasse en 2020 avec une exécution de 88,3 % des AE et de 98,6 % des CP.

En effet, les taux de consommation en 2019 étaient respectivement de 90 % pour les AE (consommation de 199,3 millions d'euros pour une LFI de 222 millions d'euros) et de 78 % pour les CP (consommation de 171,6 millions d'euros pour une LFI de 219,6 millions d'euros).

En 2020, le taux de consommation des AE enregistre une nouvelle baisse pour s'établir à 88,3 % (consommation de 182,5 millions d'euros pour une LFI de 206,6 millions d'euros). En revanche, **le taux de consommation des CP s'améliore nettement** (98,6 % avec une consommation de

179,3 millions d'euros pour une LFI de 181,9 millions d'euros) **en dépit du contexte de crise sanitaire** ce qui traduit la dynamique du plan logement. **Cette amélioration du taux de consommation résulte cependant très largement d'une baisse des crédits ouverts en LFI.**

b) Les CCT

Au titre des CCT 2019-2022, 378,32 millions d'euros ont été contractualisés sur le programme 123 « conditions de vie outre-mer », pour les cinq départements et régions d'outre-mer, ainsi que pour les collectivités d'outre-mer de Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin et Wallis-et-Futuna.

D'après les réponses aux questions parlementaires du PLF 2022, le montant global financé par l'État au titre de la contractualisation pour ces mêmes territoires s'élève à 2,8 milliards d'euros auxquels s'ajoutent 496,8 millions d'euros répartis entre la Polynésie (124,6 millions d'euros) et la Nouvelle-Calédonie (372,2 millions d'euros).

Pour la seule exécution des crédits portés par le programme 123 (conditions de vie outre-mer), la consommation cumulée 2019-2020 serait la suivante :

Exécution des contrats en cumulé 2019-2020

(en millions d'euros)

Territoire	Montant scontractualisés financés par l'Etat à partir du programme 123 pour la période 2019-2022	Exécution 2020		Cumul 2019-2020		Taux d'engagement	Taux de couverture des engagements
		AE	CP	AE	CP		
Guadeloupe	30,5	5,39	1,29	8,99	1,35	29%	15%
Guyane	15,04	5,06	1,61	13,3	2,21	88%	17%
La Réunion	75,34	12,39	5	21,63	7,85	29%	36%
Martinique	27,87	5,26	1,07	10,83	2,38	39%	22%
Mayotte	163,01	15,65	3,33	23,46	3,99	14%	17%
Saint-Pierre et Miquelon	9,5	2,72	1,35	3,37	1,79	35%	53%
Saint-Martin	31,04	10,6	1,52	10,6	1,52	34%	14%
Wallis et Futuna	26,57	6,85	4,96	12,68	9,23	48%	73%
TOTAL	378,87	63,92	20,13	104,86	30,32	40%	31%

Source : commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires (rapport annuel de performance 2020)

La Cour des comptes dans son rapport présente une exécution légèrement différente (99,2 millions d'euros en AE et 32,5 millions d'euros en CP).

Ainsi, le taux moyen d'engagement est de 40 % après 2 ans et le taux moyen de couverture des engagements est de 31 %. Le taux de consommation des CP est encore bien inférieur puisqu'il se situe entre 2 et 35 % avec une moyenne, sur l'ensemble des territoires, de 8 %.

Ce faible taux de consommation en 2020 s'explique en partie par l'impact de la crise sanitaire sur la vie économique des territoires d'outre-mer, et par voie de conséquence le ralentissement des chantiers et de la programmation des opérations.

L'année 2021 ayant également été touchée par la crise sanitaire, notamment dans les territoires d'outre-mer qui ont connu des périodes de confinement et/ou de couvre-feu plus longues qu'en métropole, **les rapporteurs craignent une nouvelle sous-exécution en 2021 et s'inquiètent de la consommation totale de ces montants contractualisés à l'issue de la période, fin 2022.**

Selon la DGOM elle-même, de nouvelles sous-exécutions dues aux retards de mise en œuvre opérationnelle des projets sont en effet à prévoir. Pour autant, en réponse à la Cour, *« les préfets de Guyane et de La Réunion font part d'une accélération de l'exécution des CCT au cours du second semestre 2021, qui devrait se poursuivre en 2022, au vu des prévisions de programmation des opérations identifiées ».*

Concernant spécifiquement le contrat de développement pour la Polynésie couvrant la période 2015-2020, et donc achevé à ce jour, le taux de consommation des AE s'élève à 80 % et le taux de couverture des engagements à 48 %. Le taux de consommation des CP est de 39 %. Les 20 % d'AE non consommées ont vocation, d'après les précisions apportées par la DGOM, à être annulées, la Polynésie ayant signé avec l'État un contrat de développement et de transformation en avril 2021.

Enfin, le contrat de développement de la Nouvelle-Calédonie, d'un montant initial de 372,2 millions d'euros à partir du programme 123 a été porté à 792,8 millions d'euros à compter de 2020. Son exécution fin 2020 s'établit à 242,3 millions d'euros en AE et 138,5 millions d'euros en CP soit un taux d'engagement de 31 % et un taux de couverture des engagements de 57 %. Ce contrat a été prolongé jusqu'à fin 2022.

Cette sous consommation pose nécessairement la question de celle du devenir des crédits non consommés à la fin de l'année 2022, terme des CCT malgré l'accélération de l'exécution au cours du second semestre 2021, qui devrait se poursuivre en 2022.

En effet, les CCT arriveront à leur terme fin 2022. Une reconduction pour la période 2023-2026 nécessiterait donc d'engager des négociations entre l'État et les collectivités dès le premier semestre 2022. Cependant, compte tenu des échéances électorales, la DGOM estime plus prudent d'envisager une prolongation des CCT actuels pour une durée d'au moins un an. Dans cette hypothèse, compte tenu de l'hétérogénéité des niveaux de consommation et des perspectives d'engagement et de paiement d'ici la fin d'année 2022, une analyse individualisée des besoins devra être réalisée afin d'apprécier l'opportunité d'allouer une tranche budgétaire annuelle supplémentaire à chaque territoire pour financer les projets en cours de réalisation. Par ailleurs, se posera la question des crédits alloués

aux prochains contrats. Que les crédits non engagés soient annulés pour baser les montants des nouveaux CCT sur les seuls nouveaux projets et les perspectives d'investissements pour la période 2023-2026 ou que les crédits non engagés soient reportés sur les nouveaux contrats **il conviendra de veiller à ce que les montants actés soient cohérents avec les besoins de chaque territoire et qu'ils ne soient pas revus à la baisse en raison des sous exécutions des contrats achevés.**

c) Le FEI

La création du fonds exceptionnel d'investissement (FEI) par la loi pour le développement économique des outre-mer du 27 mai 2009 (LODEOM) vise à répondre aux besoins importants en équipements publics dans les territoires d'outre-mer.

L'objet du fonds exceptionnel d'investissement (FEI) est donc d'apporter une aide financière de l'État aux personnes publiques qui réalisent dans les départements, régions et collectivités d'outre-mer, relevant de l'article 74 de la Constitution ou en Nouvelle-Calédonie, des investissements portant sur des équipements publics collectifs, lorsque ces investissements participent de manière déterminante au développement économique, social, environnemental et énergétique local. L'objectif initial était de doter ce fonds de 500 millions d'euros d'ici 2017.

Toutefois, en 2017, le FEI n'avait cumulé que 230 millions d'euros en AE et 214 millions d'euros en CP, soit moins de la moitié des financements promis. Le dispositif a été reconduit pour le quinquennat 2017/2022 avec le renouvellement d'un objectif de 500 millions d'euros.

Ouverture et consommation des crédits du fonds exceptionnel d'investissement (FEI) entre 2017 et 2022

(en euros)

	Crédits ouverts en LFI		Crédits consommés		Taux d'exécution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
2017	40 000 000,00	34 767 379,00	42 426 857,00	25 611 483,00	106%	74%
2018	40 000 000,00	36 000 000,00	36 770 219,00	29 226 622,00	92%	81%
2019	110 000 000,00	65 000 000,00	78 546 139,00	47 262 448,00	71%	73%
2020	110 000 000,00	60 000 000,00	50 745 686,00	55 180 154,00	46%	92%
2021	110 000 000,00	67 000 000,00				
2022 (PLF)	110 000 000,00	63 275 189,00				
Total	520 000 000,00	326 042 568,00	208 488 901,00	157 280 707,00	40%	48%

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

Entre 2017 et 2022, 520 millions d'euros en AE et 326 millions d'euros en CP ont été ouverts pour le FEI. L'engagement quinquennal du Gouvernement de reconduire 500 millions d'euros a donc été tenu. Cependant, les quatre premières années d'exécution révèlent une consommation inférieure aux objectifs avec 208,5 millions d'AE et 157,3 millions de CP consommés soit respectivement 40 % et 48 % des crédits ouverts.

Une fois encore, seule la loi de règlement permettra une analyse actualisée et plus fine des crédits à fin 2021.

Ainsi, si l'utilité du fonds est indiscutable, sa consommation reste inférieure aux objectifs fixés. Il est peu probable à ce stade que l'exécution 2021 et 2022 permette d'engager la totalité des crédits restant. Deux questions se poseront alors lors du PLF 2023 :

- celle du devenir des AE non consommées avec la possibilité d'un report qui viendrait augmenter les crédits ouverts en 2023 ;
- celle de son renouvellement lors du prochain quinquennat, renouvellement qui apparait indispensable aux rapporteurs spéciaux. Ce renouvellement devra alors fixer une trajectoire pluriannuelle comme lors du précédent quinquennat ce qui permettra de donner plus de visibilité aux collectivités.

d) La continuité territoriale

Concernant l'action 3, la sous-consommation constatée en 2020 s'explique largement par la crise sanitaire qui a engendré une baisse substantielle de la fréquentation des vols entre les territoires d'outre-mer et, de fait, une sous exécution notable des crédits puisque la consommation s'est établie à 33,5 millions d'AE pour 43,5 millions de crédits ouverts en LFI et à 31,5 millions en CP pour 43,8 millions de crédits ouverts. Un retour à la normale en 2022 devrait mettre fin à cette sous consommation exceptionnelle.

2. Les causes de cette sous consommation

a) Des opérations d'apurement des engagements d'années antérieures

La sous-consommation constatée sur certaines actions du programme 123 **s'explique en partie par une démarche d'apurement des engagements d'années antérieures**, qui vient artificiellement minorer les consommations d'AE dans Chorus. Ainsi, en 2021, 146 millions d'euros d'AE ont été libérées dans un mouvement d'accélération par rapport aux années précédentes (50 millions d'euros en 2018, 85 millions d'euros en 2019 et 89,2 millions d'euros en 2020).

Si la Cour estime que ce niveau élevé de restes à payer est la conséquence d'un engagement initial mal calibré par rapport à la réalité des projets et d'une insuffisante suppression périodique des engagements

juridiques qui n'aboutiront jamais à un paiement, **les rapporteurs spéciaux rappellent qu'il s'explique surtout par l'incapacité ou les difficultés à finaliser les projets en raison :**

- **d'un manque de foncier disponible ;**

- **de carences structurelles en ingénierie qui ralentissent la réalisation des projets et de faits la consommation des crédits.**

b) Un manque structurel d'ingénierie

Les collectivités outre-mer se caractérisent, assez généralement, par un manque d'ingénierie qui s'explique essentiellement par une prédominance des emplois de catégorie C et la rareté des emplois de catégorie A en capacité de porter et d'accompagner les projets.

Or, la nécessité d'établir des programmations de travaux, de passer et suivre des marchés publics, d'établir un suivi technique et financier des projets est la condition préalable pour mener à terme, dans les délais impartis, les projets portés et financés dans le cadre des CCT ou du FEI.

Par ailleurs, la rareté du foncier, son insécurité juridique, de même que des contraintes en termes de normes de sécurité spécifiques aux territoires d'outre-mer (en raison notamment des contraintes géographiques intrinsèques : risques sismiques ou climatiques, topographie, insularité...) rend le besoin en ingénierie encore plus prégnant.

Il en résulte des projets qui peinent à démarrer ou à s'achever.

Pour remédier à cette situation, l'État a développé plusieurs dispositifs d'ingénierie nationaux et locaux (cf. *infra*).

c) Un suivi des contrats parfois lacunaire car complexe à mettre en œuvre

Concernant spécifiquement les CCT, le suivi des contrats est rendu particulièrement complexe par l'architecture budgétaire de ces contrats. En effet, les crédits contractualisés concernent de nombreux acteurs (État sur différents programmes, collectivités et EPCI).

À cet égard, la Cour note d'ailleurs la nécessité d'une collaboration resserrée entre la DGOM et les services des ministères partenaires. « Or, aucune réunion de coordination et de pilotage des CCT n'a été organisée sur la période, permettant d'identifier les retards ou les éventuels surcoûts, qui aurait permis d'ajuster les financements en les adaptant aux capacités des territoires à amorcer les projets. La rigidité du cadre des CCT, et la multiplicité des programmes y concourant, limitent les redéploiements de crédits non employés vers des programmes présentant de nouveaux besoins ». Dans ce contexte, et bien que le portage des crédits par différents ministères se justifie par l'aspect technique des projets financés par chacun d'eux, le suivi au sein d'un même programme permettrait une souplesse qui pourrait être à même d'améliorer la consommation de ces crédits et faciliterait le suivi financier. Par ailleurs, **les rapporteurs spéciaux notent la difficulté de disposer d'un document**

agrégé permettant de suivre la consommation de tous les crédits contractualisés, c'est-à-dire ceux portés par l'État mais également ceux des collectivités.

Le suivi technique et financier, comme le recommande la Cour des comptes, devra donc être amélioré pour permettre une exécution des crédits à la hauteur des enjeux et des besoins des territoires d'outre-mer.

Concernant spécifiquement le pilotage global, actuellement réalisé par la DGOM, ce dernier impliquant plusieurs ministères et acteurs publics, il pourrait être envisagé qu'il soit mis en œuvre et suivi par une instance interministérielle.

B. ... QUI NÉCESSITENT UN RENFORCEMENT ET UNE MEILLEURE COORDINATION DES DISPOSITIFS D'INGÉNIERIE

1. Les dispositifs existants : une offre diversifiée et dense mais sous-dimensionnée au regard des besoins et pas toujours facilement accessible

a) Une offre diversifiée qui tend à se développer

Les dispositifs d'ingénierie à disposition des collectivités sont nombreux et relèvent d'un double niveau : national et local.

Au niveau national, les collectivités d'outre-mer peuvent bénéficier de l'appui :

- de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)⁶ qui a pour mission de conseiller et de soutenir les collectivités territoriales et leurs groupements dans la conception, la définition et la mise en œuvre de leurs projets⁷ ;

- des agences départementales, établissements publics créés par les départements, communes et établissements publics intercommunaux (conformément aux dispositions de l'article L 5511-1 du code général des collectivités territoriales), et chargées d'apporter, aux collectivités territoriales et aux établissements publics intercommunaux du département qui le demandent, une assistance d'ordre technique, juridique ou financier. À ce jour, la DGOM n'a cependant pas eu connaissance de la création de telles agences dans les territoires d'outre-mer.

⁶ Créée par la loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires.

⁷ Les programmes de l'ANCT ne bénéficient pas aux collectivités d'outre-mer, hormis ceux relevant de la politique de la ville.

À ces dispositifs nationaux, s'ajoutent des dispositifs spécifiques au niveau local :

- **des pôles d'ingénierie ont été créés au sein des services déconcentrés de l'État** (directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement et secrétaire général pour les affaires régionales au sein des préfectures (Sgar)...). Ainsi,

- en Guadeloupe, une agence d'ingénierie est en phase de préfiguration au sein du Sgar ;
- en Martinique, le Sgar comprend un pôle ingénierie territoriale ;
- en Guyane, une plateforme d'appui aux collectivités territoriales (Pact) chargée du financement des collectivités territoriales, du contrôle de leurs actes et de leur accompagnement dans la mise en œuvre de leurs projets a été créée en 2020. Sa mise en place a permis de relancer un certain nombre de projets que les collectivités ne parvenaient pas à faire aboutir seules (stade de football de Grand Santi, école à Saül) ;
- à Mayotte, une plateforme d'ingénierie territoriale a aussi été créée en 2019 pour accompagner les collectivités dans l'élaboration, le financement et le suivi de leurs projets ;
- en Polynésie française, une direction de l'ingénierie publique est rattachée au haut-commissariat et assure des missions d'ingénierie et d'expertise pour le compte de l'État, du gouvernement de Polynésie française, des communes et des établissements publics.

- **l'AFD apporte un appui aux collectivités ultramarines pour la réalisation de leurs investissements.** Cet appui à l'ingénierie territoriale fait l'objet d'un financement spécifique via le « fonds outre-mer » qui finance des actions d'assistance à maîtrise d'ouvrage et d'ingénierie pour les projets planifiés par les collectivités. Doté en 2019 de 17,5 millions d'euros en AE et en CP transférés à l'AFD depuis le programme 123, le fonds a été réabondé à hauteur de 30 millions d'euros en AE pour 2021 et 2022 par des crédits du plan de relance ;

- en juillet 2021, **le Cerema (Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement) s'est doté d'une direction déléguée à l'outre-mer** et s'est implanté de façon pérenne à La Réunion, à Mayotte et en Guyane. L'expertise du Centre est particulièrement utile en outre-mer, compte tenu de l'ensemble de ses domaines d'activité : ingénierie des territoires, performance et gestion patrimoniale des bâtiments, mobilités, infrastructures de transport, environnement et risques, mer et littoral.

b) Mais une offre sous dimensionnée, peu coordonnée et mal connue

Les dispositifs d'appui à l'ingénierie sont donc nombreux et diversifiés mais **ils restent peu dotés en termes de ressources humaines.** À titre d'exemple, l'ANCT ne dispose que d'un seul agent en charge de

l'ensemble des collectivités d'outre-mer et intervient principalement auprès des collectivités en tant que financeur, en prenant en charge tout ou partie du financement des prestations externalisées d'ingénierie, et non en assistant directement les territoires.

Les plateformes de Mayotte et de Guyane sont, pour leur part, davantage destinées à un accompagnement de proximité mais leur dimensionnement ne permet toutefois pas de généraliser cet accompagnement à l'ensemble des besoins existants. En effet, la Pact de Guyane bénéficie de trois agents et la plateforme de Mayotte de six agents mais cette dernière doit faire face à une rotation importante de ses équipes qui se traduit par des vacances de postes récurrentes.

Enfin, le Cerema dont l'implantation à la Réunion, en Guyane et à Mayotte est encore récente devrait compléter ses effectifs à l'horizon mi-2022 (avec quatre agents et un directeur d'agence Océan Indien affectés à La Réunion).

Au-delà de la faiblesse des moyens humains alloués à ces structures d'ingénierie ces dernières pâtissent :

- **d'un manque de visibilité** : en effet, les élus locaux n'ont pas toujours connaissance de l'existence de ces structures et de leurs missions ce qui s'explique pour certaines structures par l'absence ou la faiblesse de communication institutionnelle sur le sujet. Ce manque de visibilité s'accompagne d'un manque de connaissance de la part des élus sur le modèle d'intervention de ces différentes structures ;

- **d'un manque de coordination** : les structures d'ingénierie sont disparates et rattachés à de multiples acteurs (préfectures, ANCT, AFD, Cerema, Cici⁸...) et leurs actions et missions respectives ne sont pas coordonnées.

Si le préfet de la Guyane se félicite des actions conduites au cours des deux dernières années par la Pact, il estime néanmoins que certains points mériteraient d'être améliorés. Il regrette ainsi que le modèle méthodologique d'intervention de la Pact ne soit pas pleinement connu des collectivités et que les partenariats entre les services de l'État en charge de l'accompagnement manquent de coordination. Pour répondre à cette difficulté inhérente au fonctionnement de ses propres services ou organismes qui lui sont rattachés, le Préfet a indiqué à la Cour des comptes envisager la mise en œuvre de mesures concrètes dès 2022, à savoir :

- des interventions majoritairement concentrées sur des opérations déjà financées par l'État (notamment dans le cadre du plan de relance) ;

⁸ Cellule d'ingénierie aux communes de l'intérieur : structure mise en place par le parc amazonien de Guyane afin d'accompagner les collectivités dans la réalisation de leurs projets, notamment en matière d'amélioration du cadre de vie et d'accès aux services de base.

- la création d'une commission départementale, placée sous l'autorité du sous-préfet territorialement compétent, regroupant les services de la préfecture (direction générale des territoires et de la mer et direction générale de la coordination et de l'animation territoriale), la DRFiP, la banque des territoires, l'AFD et la Cici, et chargée d'optimiser ainsi que de prioriser les financements et actions d'accompagnement et de suivi des collectivités territoriales ;

- un renforcement de la communication, notamment institutionnelle, autour de la Pact ;

- la signature avec les collectivités partenaires de conventions de services déterminant le niveau d'intervention de la plateforme, les projets accompagnés et le calendrier de mise en œuvre ;

- le renforcement des effectifs sous plafond d'emploi.

2. Un renforcement nécessaire de l'ingénierie locale

En premier lieu, il conviendrait donc de renforcer les moyens humains alloués aux structures d'ingénierie. Parallèlement, la Cour dans son rapport note qu' « *il est regrettable que certains chargés de projets au sein de la plateforme de Mayotte aient pu penser que leurs missions ne s'étendaient pas au-delà de la simple signature de convention* ». À cet égard, il conviendrait de formaliser dans un document les missions de ces structures afin d'y lister l'accompagnement exact qui peut être apporté aux collectivités dans la réalisation de leurs projets.

En deuxième lieu, il paraît nécessaire de développer la communication sur l'existence de ces structures, leurs moyens et leurs missions afin de sensibiliser le plus largement possible les collectivités susceptibles d'y recourir.

Enfin, une coordination entre ces structures devra être mise en place. À cet égard, la création d'une commission pour chacun des territoires d'outre-mer et réunissant tous les acteurs de l'ingénierie pourrait utilement être créée afin d'analyser les dossiers, les orienter aux mieux vers la structure adéquate au regard de la nature du projet et calibrer le soutien à mettre en œuvre au regard des besoins. Dans cette même logique de coordination, la création d'un guichet unique auprès duquel les collectivités pourraient se renseigner pour connaître les aides en ingénierie dont elles peuvent bénéficier pourrait faciliter, en amont, le travail de coordination entre les différents acteurs.

II. DES DÉPENSES FISCALES CONTESTÉES MAIS QUI REPRÉSENTENT UN OUTIL INDISPENSABLE POUR LES TERRITOIRES D'OUTRE-MER

A. UN OUTIL TOUJOURS CONTESTÉ MALGRÉ LES TENTATIVES DE RATIONALISATION...

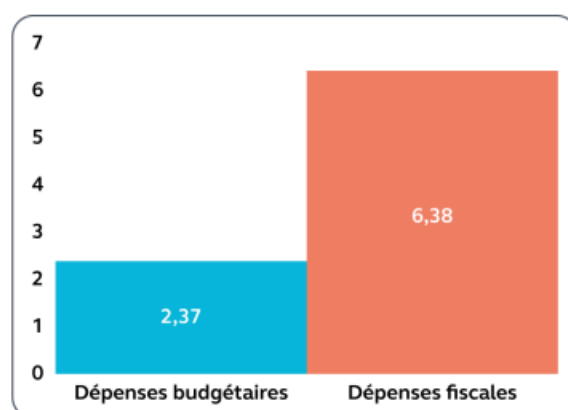
1. Une hausse continue des dépenses fiscales rattachées à la mission outre-mer en raison du dynamisme important de certaines d'entre elles

En 2022, l'évaluation des dépenses fiscales enregistre une hausse de 4,5 % par rapport à 2021 en passant de 6 143 millions d'euros à 6 417 millions d'euros en raison notamment du dynamisme de certaines dépenses (taux de TVA réduit ou application à Mayotte, en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique et à la Réunion d'une taxe spéciale de consommation, à la place de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques et qui présente un taux plus bas ainsi qu'un champ d'application plus étroit).

Ainsi, leur montant 2022 est trois fois plus important que le montant des crédits budgétaires de la mission Outre-mer et alors que la mission Outre-mer ne représente que 0,4 % des CP de la loi de finances exécutés en 2021, les dépenses fiscales rattachées à la mission sont estimées à 7,1 % du coût total des dépenses fiscales de l'État⁹.

Dépenses budgétaires et fiscales de la mission Outre-mer en 2021

(en Md€)



Source : Cour des comptes, rapport sur les financements de l'Etat en outre-mer

⁹ Selon la direction de la législation fiscale (DLF), le coût prévisionnel des dépenses fiscales de la mission s'élève à 6,4 milliards d'euros, alors que le montant total des dépenses fiscales s'élèverait à près de 90,3 milliards d'euros pour l'année 2021.

Depuis 2018, elles ont augmenté de 904 millions d'euros soit une hausse de 16,4 %.

Évolution des dépenses fiscales entre 2018 et 2022

(en millions d'euros)

	Chiffrage 2018	Chiffrage 2019	Chiffrage 2020	Chiffrage 2021	Chiffrage 2022	Evolution 2018/2022	delta 2018/2022
123 - Conditions de vie outre-mer	4968	5126	5682	5701	5949	19,75%	981
<i>dont niveau des taux en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion (8,5 % pour le taux normal et 2,1 % pour le taux réduit)</i>	2070	2125	2840	3000	3150	52,17%	1080
<i>Application à Mayotte, Guadeloupe, Guyane, Martinique et à La Réunion, à la place de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques, de la taxe spéciale de consommation, aux tarifs plus bas et au champ plus étroit</i>	1534	1755	1375	1600	1700	10,82%	166
<i>dont réduction d'impôt sur le revenu à raison des investissements productifs réalisés dans les départements et collectivités d'outre-mer</i>	428	377	457	443	440	2,80%	12
<i>dont réduction, dans la limite d'un certain montant, pour les contribuables des départements d'outre-mer de la cotisation résultant du barème (30 % en Guadeloupe, Martinique et Réunion ; 40 % en Guyane et à Mayotte) et de la retenue à la source sur les traitements, salaires, pensions et rentes viagères, servis à des personnes domiciliées fiscalement hors de France lorsque ces revenus proviennent de ces départements (8 % et 14,4 % au lieu de 12 % et 20 %)</i>	352	373	382	353	353	0,28%	1
<i>dont réduction d'impôt au titre des investissements locatifs et de la souscription au capital de certaines sociétés réalisés jusqu'au 31/12/2017 et au titre des travaux de réhabilitation de logements réalisés jusqu'au 31/12/2023, dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna et les Terres australes et antarctiques françaises.</i>	94	74	55	42	42	-55,32%	-52
138 - Emploi outre-mer	545	457	429	442	468	-14,13%	-77
<i>dont non applicabilité provisoire de la TVA en Guyane et à Mayotte</i>	200	200	190	200	200	0,00%	0
<i>dont exonération de certains produits et matières premières ainsi que des produits pétroliers en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion</i>	180	190	150	170	190	5,56%	10
<i>dont abattement applicable aux bénéfices des entreprises provenant d'exploitations dans les départements d'outre-mer</i>	64	66	88	71	77	20,31%	13
TOTAL MISSION	5513	5583	6111	6143	6417	16,40%	904

Source : commission des finances du Sénat à partir du PLF 2022

2. Des tentatives de rationalisation qui n'ont pas permis de limiter la hausse des dépenses fiscales

Pour tenter de limiter cette hausse, le Gouvernement et le Législateur ont entrepris plusieurs actions afin de rationaliser ces dépenses soit par suppression, modification, transformation en crédits d'impôt ou rebudgétisation.

Les réformes de 2019 ont permis :

- **la suppression du dispositif de la TVA non perçue récupérable**¹⁰ (ce qui représente une économie d'environ 100 millions d'euros) rattachée au programme 138 ;

- **la réfaction de la réduction d'impôt sur le revenu spécifique pour les contribuables résidant dans les DOM**¹¹ (ce qui représente une économie d'environ 7012 millions d'euros) rattachée au programme 123 ;

- **la diminution du régime classique de défiscalisation prévu aux articles 199 undecies B et C du CGI au profit d'un crédit d'impôt en faveur de l'investissement dans les DROM** (article 244 quater W du CGI) ce qui a diminué la dépense fiscale de 700 millions d'euros à 377 millions d'euros et a augmenté parallèlement le crédit d'impôt qui atteint un niveau de 150 millions d'euros en 2021.

De surcroît, la loi de finances pour 2020¹³ **a supprimé deux dispositifs non chiffrables :**

- dépense fiscale n°170308 : exclusion temporaire du revenu imposable des bénéfices provenant de l'exploitation de terrains auparavant non cultivés affectés à des cultures agréées pour la détermination du revenu imposable afférent aux exploitations agricoles situées dans les DOM ;

- dépense fiscale n°710106 : exonérations de TVA relatives à la mise en valeur agricole de terres dans les DOM.

Enfin, **la LFI 2022 a acté la suppression** de l'exonération des bénéfices réinvestis dans l'entreprise pour les sociétés de recherche et d'exploitation minière dans les départements d'outre-mer, cette dépense fiscale apparaissant comme obsolète et sans objet depuis l'extinction de son fait générateur en 2001.

¹⁰ Article 17 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

¹¹ Article 15 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

¹² Chiffrage direction du budget. Celui de la DGOM s'établit à 55 millions d'euros.

¹³ Article 29 de la loi n°2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

3. Une contestation constante des dépenses fiscales

Malgré ces efforts, les mouvements de rationalisation n'ont pas généré de baisse des **dépenses fiscales qui restent des outils très contestés notamment par la Cour des comptes dans ses rapports sur l'exécution budgétaire, dans son rapport sur le logement outre-mer¹⁴ et dans son rapport sur les financements de l'État en outre-mer.**

Elle estime que l'efficacité de ces dépenses n'est pas avérée et que leur surcoût est important par rapport à d'autres dispositifs en raison notamment :

- des difficultés de chiffrage et, de fait, du coût réel qu'elles représentent pour l'État ;
- des difficultés de pilotage ;
- de l'absence d'évaluation de l'efficacité et de l'efficience des dépenses fiscales et, à tout le moins, des plus significatives ;
- de l'absence de règles précises et formalisées relatives à la définition et à la modification du périmètre des dépenses fiscales.

Dans ce contexte, spécifiquement sur les dépenses fiscales relatives à la construction de logements, **la Cour des comptes**, dans son rapport sur le logement social outre-mer estimait que « *l'efficience des financements publics nécessite un pilotage géographique précis pour apporter une réponse appropriée aux besoins de logements dans chaque territoire [...] Or, la localisation des logements bénéficiant d'incitations fiscales est le fait de chaque promoteur et non des pouvoirs publics. Ces dépenses n'orientent donc pas toujours les investissements là où ils sont nécessaires. De plus, les investisseurs mobilisent le plus souvent les aides fiscales pour des logements intermédiaires et non pour des logements locatifs très sociaux* ». Aussi, la Cour préconise-t-elle, « *de supprimer le dispositif de défiscalisation relatif aux logements dans les outre-mer, compte tenu de son coût significatif pour le budget de l'État et de son absence d'efficacité démontrée* » et **recommande dans son rapport sur les financements de l'État en outre-mer de supprimer les dépenses fiscales inefficaces en faveur du logement et d'abonder du montant correspondant les crédits de la LBU.**

¹⁴ Cour des comptes, *Le logement dans les départements et les régions d'outre-mer, rapport public thématique, septembre 2020.*

B. ...MAIS QUI RESTE INDISPENSABLE ET PAS SI AISÉMENT REMPLACABLE...

1. Le caractère indispensable des dépenses fiscales

Les rapporteurs spéciaux s'ils ne contestent pas la nécessité d'évaluer précisément l'ensemble des dépenses fiscales rattachées à la mission outre-mer (cf. *infra*) rappellent que ces dépenses représentent un outil essentiel pour contribuer à la dynamisation de l'économie, à l'attractivité des territoires et à l'effort général de rattrapage de l'écart de niveau socio-économique entre l'outre-mer et la métropole. À ce titre, elles sont considérées par le droit de l'Union européenne comme des aides à finalité régionale, placées sous le régime du règlement général d'exemption par catégorie¹⁵, car considérées comme de faible ampleur sur la concurrence et de nature à compenser les surcoûts liés à cette situation géographique particulière.

Elles ont un effet incitatif notamment sur la construction de logements qui même si elle n'est pas totalement ciblée géographiquement comme le souhaiterait la Cour des comptes répond tout de même à un besoin prégnant, dans la mesure où le déficit de logements concerne la quasi intégralité des territoires d'outre-mer.

Par ailleurs, **les rapporteurs spéciaux rappellent que certaines dépenses fiscales permettent tout de même un certain ciblage géographique des constructions et rénovations.** Ainsi, le bénéfice du crédit d'impôt en faveur du logement social dans les départements d'outre-mer est conditionné au financement de l'investissement à hauteur de 5 % minimum par la LBU. Les services préfectoraux de la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) instruisent d'ores et déjà la pertinence du projet de construction de logements pour le territoire dans le cadre de l'attribution de la LBU.

En outre, s'agissant de la localisation des investissements consistant en la rénovation de logements sociaux, le législateur a d'ores et déjà désigné dans la loi les quartiers ou territoires dans lesquels les rénovations sont prioritaires. Ainsi, le bénéfice du crédit d'impôt prévu au 4 du I de l'article 244 quater X du CGI en faveur de la rénovation ou de la réhabilitation des logements sociaux de plus de vingt ans est circonscrit aux logements situés dans les quartiers du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU)¹⁶ ou dans les quartiers prioritaires de la ville (QPV)¹⁷ des

¹⁵ Règlement d'exemption n° 651/2014 de la commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité (RGEC).

¹⁶ Quartiers mentionnés au II de l'article 9-1 de la loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

¹⁷ Quartiers mentionnés à l'article 5 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

départements d'outre-mer. De la même manière, le bénéfice de la réduction d'impôt prévue au VI bis de l'article 199 undecies C du CGI est restreint aux immeubles situés dans certaines communes ou territoires expressément visés par la loi¹⁸. Ces dispositions visent à dynamiser la réhabilitation du parc social vieillissant dans certaines zones ciblées, afin de répondre aux besoins locaux et à l'enjeu prioritaire de réhabilitation du parc ancien dans certains territoires.

De surcroît, les rapporteurs spéciaux soulignent que la rareté du foncier, élément transversal à tous les territoires d'outre-mer, explique également l'absence de constructions dans certaines régions et il leur semble illusoire de penser qu'un pilotage au niveau central, par une rebudgétisation, serait plus performant sur le plan du déploiement géographique.

Par ailleurs, **le champ d'application du crédit d'impôt prévu à l'article 244 quater X du CGI n'est pas strictement identique à celui de la LBU.** En particulier, le dispositif prévu à l'article 244 quater X du CGI permet le bénéfice du crédit d'impôt pour l'acquisition ou la construction de logements financés à l'aide de prêts locatifs sociaux (PLS) dans la limite d'un quota. **Les logements PLS ne peuvent pas bénéficier d'un financement par la LBU. Il serait donc nécessaire de modifier le champ d'intervention de la LBU s'il était envisagé la suppression du dispositif de crédit d'impôt en faveur d'un abondement de la LBU.**

Les dépenses fiscales ont enfin une portée politique dont il ne faudrait pas négliger l'impact en termes de climat social dans les territoires d'outre-mer.

2. Les risques intrinsèques à la rebudgétisation en remplacement des dépenses fiscales

Si le besoin de financements complémentaires pour les territoires d'outre-mer n'est pas remis en cause dans son principe il induit qu'une suppression de tout ou partie des dépenses fiscales nécessiterait leur remplacement par d'autres dispositifs parmi lesquels la **rebudgétisation (notamment concernant la construction de logements).**

Cet outil présente cependant des risques que les rapporteurs spéciaux veulent ici rappeler.

Si la rebudgétisation des dépenses fiscales et notamment celles ciblées sur la construction de logements peut présenter l'avantage d'un plus grand contrôle de l'État sur la politique du logement en outre-mer et d'une vision plus globale et stratégique, elle présente également certains risques non négligeables.

¹⁸ Immeubles situés sur l'île de Tahiti, dans les communes de Nouméa, Dumbéa, Païta, Le Mont-Dore, Voh, Koné et Pouembout et à Saint-Martin.

Premièrement, la rebudgétisation n'offre aucune garantie de pérennité. Passée la première année, il est difficile de vérifier ce qui relève de la rebudgétisation d'une dépense fiscale ou du solde entre tendanciel, mesures nouvelles et mesures d'économies. De surcroît, et dans le contexte actuel de sous consommation récurrente bien qu'en amélioration, une rebudgétisation ne garantit pas le niveau des crédits qui pourront être consommés *in fine*.

Une telle démarche devrait alors être accompagnée de garanties pluriannuelles dont on comprend bien, au regard des modalités d'élaboration et d'examen des PLF, qu'elles ne pourront être données, sauf à envisager une contractualisation entre la direction du budget et de la DGOM.

Deuxièmement, la rebudgétisation ne peut concerner l'ensemble des dépenses fiscales mais uniquement certaines d'entre elles.

Enfin, les dépenses fiscales ne peuvent être considérées sous le seul angle de l'incitation à investir. Au regard des difficultés rencontrées par les entreprises ultramarines en terme de taille de marché, d'accès au financement ou de compétitivité, les dépenses fiscales présentent un intérêt pour les entreprises ultramarines qui en bénéficient :

- en facilitant l'accès aux financements pour les entreprises ultramarines qui rencontrent parfois des difficultés pour bénéficier de prêts bancaires ;

- en améliorant les indicateurs de solvabilité de ces entreprises et leur rentabilité (amélioration du résultat net moyen des entreprises éligibles) ;

- en augmentant leur compétitivité dans la mesure où elles réduisent de manière substantielle la charge fiscale qui pèse sur elles.

Elles permettent également, même si l'estimation est complexe à réaliser, des créations d'emplois au sein de ces entreprises ce qui, au regard des taux de chômage enregistrés en outre-mer, ne doit pas être négligé.

C. ...ET QUI DOIT ÊTRE ÉVALUÉ POUR ÊTRE MIEUX CIBLÉ

1. Une évaluation des dépenses fiscales nécessaire afin de mieux les cibler

Les rapporteurs spéciaux ne remettent donc pas en cause le principe même des dépenses fiscales en ce qu'elles représentent un complément indispensable aux crédits budgétaires et présentent des avantages connexes en termes de compétitivité des entreprises ultramarines et de création d'emplois. Cependant, **ils partagent largement le constat de la Cour des comptes sur la nécessité de mieux les évaluer pour, au besoin, mieux les cibler.** Or, à ce jour, force est de constater que les évaluations réalisées

sont très limitées, ce qu’avaient d’ailleurs souligné les rapporteurs spéciaux dans leur rapport réalisé dans le cadre de l’examen du PLF 2022.

En effet, ils y précisait que *« le chiffrage des dépenses fiscales est incomplet et manque parfois de fiabilité. Dans le PLF 2022, sur les 25 dépenses fiscales, neuf ne sont pas chiffrées dont trois qui présentaient, en 2020, un chiffrage supérieur à 120 millions d’euros. Par ailleurs, parmi les dépenses chiffrées, cinq le sont avec un « ordre de grandeur » et, de fait, une fiabilité relative. Il convient cependant de souligner que la DLF a mené des travaux de fiabilisation pour les quatre principales dépenses fiscales de la mission, (n°710103, 800401, 110224 et 110302) permettant de fournir des chiffrages avec un très bon degré de fiabilité pour trois d’entre elles ».*

Il convient cependant de noter qu’une évaluation a été réalisée en 2020 sur le régime d’aide fiscale à l’investissement productif neuf en outre-mer (RAFIP) mais pour le seul dispositif du crédit d’impôt prévu par l’article 244 *quater* W du CGI. Il ressort de cette évaluation un impact positif sur le résultat net, la trésorerie et le chiffre d’affaires des entreprises bénéficiaires.

En revanche, l’impact sur la création d’emplois est délicat à déterminer dans la mesure où les emplois mentionnés dans les agréments correspondent aux engagements de créations de la société bénéficiaire de l’agrément fiscal et non à une réalité mesurée *ex-post*.

De surcroît, une évaluation a également été menée sur la réforme des zones franches d’activité nouvelle génération (ZFANG) en avril 2021. Comme le relève la Cour des comptes, cette évaluation ne permet pas d’enseignements concrets en l’absence de données : *« bien que le coût de la mesure soit relativement faible en 2019, les données disponibles pour réaliser l’évaluation n’ont pas permis de tirer des enseignements concrets sur le coût du dispositif par territoire et par secteur économique sur sa période d’application (2019 et 2020) ».*

Aussi, par manque de données disponibles, difficultés à reconstituer le niveau de recettes potentiel avant mise en place d’une dépense fiscale, impossibilité de réaliser des projections pour mesurer l’impact en termes de création d’emplois... **l’évaluation des dépenses fiscales demeure un exercice très complexe et subséquentement incomplet et à la fiabilité relative.**

Cependant, l’exercice demeure indispensable et la Cour des comptes indique dans son rapport que la DGOM a établi un programme pluriannuel d’évaluation 2022-2025 portant sur divers dispositifs rattachés à la mission Outre-mer, parmi lesquels figurent :

- le régime de TVA ultramarine et son articulation avec l’octroi de mer ;
- le régime de *duty free* aux Antilles ;

- l'expérimentation des emplois francs à La Réunion.

Les rapporteurs spéciaux notent toutefois que le contenu de ce programme demeure limité puisqu'il exclut un montant de plus de 6 milliards d'euros de dépenses fiscales outre-mer et ne comporte que deux des 29 dépenses fiscales retenues sur le seul critère de la nécessité de justifier de leur caractère dérogatoire au droit commun devant la Communauté européenne.

Dans ce contexte, **il conviendrait d'établir un programme exhaustif des 29 dépenses fiscales en priorisant l'évaluation des plus importantes d'entre elles en termes de masse financière d'une part et celles qui présentent un fait générateur qui s'éteindra prochainement d'autre part et de procéder à l'évaluation de toutes les dépenses fiscales outre-mer d'ici la fin du quinquennat 2022-2027.**

En effet, les rapporteurs spéciaux alertaient déjà dans leur rapport réalisé dans le cadre du PLF 2022, que *« nombre de dépenses fiscales présentent un fait générateur qui s'éteindra en 2025 (voire en 2023 pour la dépense fiscale 110 210 après une prorogation adoptée en loi de finances pour 2021). Il conviendrait, dans ce contexte, d'avoir des évaluations et des réflexions en amont de cette date afin d'anticiper l'extinction de ces dispositifs ou, au contraire, de demander leur prorogation pour les plus utiles et efficaces d'entre eux ».*

À cet égard, les rapporteurs spéciaux saluent cependant les dernières démarches réalisées dans ce sens. En effet, dans le cadre d'une réflexion conjointe sur les potentielles évolutions des dispositifs d'aide fiscale en faveur des investissements productifs et du logement en outre-mer, le directeur général des finances publiques et la directrice générale des outre-mer ont rédigé, fin avril 2022, une lettre de mission dans laquelle ils demandent à la direction de la législation fiscale (DLF) et la direction générale des outre-mer (DGOM) de proposer au nouveau Gouvernement **une évaluation des aides fiscales existantes en faveur de l'investissement en outre-mer.** Cette évaluation, qui devrait être confiée à un corps d'inspection interministériel, pourrait, le cas échéant, aboutir à des propositions de réforme législative.

En complément, cette lettre de mission prévoit la création **d'un groupe de travail en charge notamment de l'amélioration de la connaissance et de la fiabilisation des données relatives à ces aides fiscales.**

2. Une réflexion plus large sur l'ensemble des dispositifs

Cette évaluation exhaustive est un préalable nécessaire à une réflexion plus large qui devra porter sur :

- la possibilité d'étendre certains dispositifs existants à l'efficacité démontrée ;

- la prorogation de dispositifs en voie d'extinction ;

- la suppression des dépenses fiscales les moins efficaces et la possibilité d'une réallocation de ces montants pour renforcer d'autres dispositifs (dépenses fiscales ou rebudgétisation sur les actions qui saturent la consommation des crédits ouverts).

III. UNE INFORMATION SUR LES FINANCEMENTS DE L'ÉTAT EN OUTRE-MER DES PARLEMENTAIRES À AMÉLIORER PAR UNE REFONTE DU DOCUMENT DE POLITIQUE TRANSVERSALE (DPT) MAIS ÉGALEMENT PAR D'AUTRES OUTILS

A. LES INSUFFISANCES STRUCTURELLES DU DPT DANS SA CONFIGURATION ACTUELLE

1. Structuration et objectifs du DPT outre-mer

Le document de politique transversale (DPT) outre-mer, comme les autres DPT, est une annexe au projet de loi de finances prévue par l'article 128 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005 modifié par la loi n°2019-1479 du 28 décembre 2019¹⁹.

Dans sa configuration actuelle ce document comporte les éléments suivants :

- une présentation stratégique de la politique transversale. Cette partie du document expose les objectifs de la politique transversale et les moyens qui sont mis en œuvre pour les atteindre dans le cadre interministériel. Outre le rappel des programmes budgétaires qui concourent à la politique transversale, sont détaillés les axes de la politique, ses objectifs, les indicateurs de performance retenus et leurs valeurs associées. S'agissant des politiques transversales territorialisées (par exemple : Outre-mer, Ville), les indicateurs du document de politique transversale sont adaptés de façon à présenter les données relatives au territoire considéré ;

- une présentation détaillée de l'effort financier consacré par l'État à la politique transversale pour l'année à venir 2022, l'année en cours (LFI + LFRs 2021) et l'année précédente (exécution 2020), y compris en matière de dépenses fiscales et de prélèvements sur recettes, le cas échéant ;

- une présentation de la manière dont chaque programme budgétaire participe, au travers de ses différents dispositifs, à la politique transversale.

¹⁹ Et complété par l'article 169 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006, par l'article 104 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008, par l'article 183 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre de finances pour 2009, par l'article 137 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, par l'article 7 de la loi n° 2010-832 du 22 juillet 2010 de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2009, par l'article 159 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011, par l'article 160 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

Ce document répartit les programmes et leurs crédits consacrés à la politique transversale selon les axes de cette politique au nombre de neuf²⁰.

Ainsi, le DPT outre-mer répond au double objectif :

- de décrire les grands axes de la politique transversale de l'État outre-mer en les déclinant par territoire selon une gamme d'objectifs auxquels peuvent se rattacher des indicateurs de performance ;

- de présenter le panorama le plus exhaustif possible des dépenses budgétaires, sociales et fiscales de l'État.

Il s'agit d'un document évolutif qui est complété chaque année en fonction des éventuels nouveaux programmes contributeurs. Ainsi, en 2021, cinq nouveaux programmes ont été intégrés dans le DPT : les trois programmes de la mission Investissement d'avenir ainsi que les deux programmes relevant du Plan d'urgence face à la crise sanitaire. À l'inverse, le programme 833 Avances aux collectivités territoriales a été retiré du DPT, la DGOM considérant qu'il ne reflétait pas un réel effort financier à destination des territoires ultramarins mais une simple avance de fiscalité locale.

Il ne peut cependant être totalement exhaustif dans la mesure où certaines données budgétaires, notamment les dépenses dites « de guichet » ou certaines dépenses d'intervention, ne peuvent faire l'objet d'une répartition territoriale, puisqu'il est impossible de préjuger des demandes qui seront présentées.

2. Le biais de la territorialisation des dépenses de l'État en outre-mer

Avant d'analyser les insuffisances structurelles du DPT outre-mer, **il convient en premier lieu de mettre en exergue son biais de construction et les conséquences que cela engendre.**

En effet, alors même qu'un DPT a vocation à présenter les crédits alloués à une politique transversale, **le DPT outre-mer vise une présentation exhaustive des crédits alloués par l'Etat à l'outre-mer en dehors de toute considération de la notion de politique transversale sauf à estimer que l'outre-mer est une politique en soi.**

Ce parti pris génère une présentation de tous les crédits destinés à l'outre-mer, y compris des crédits qui sont alloués de manière similaire et

²⁰ 1/ développer l'emploi, la production et l'investissement outre-mer 2/ offrir une véritable égalité des chances à la jeunesse outre-mer 3/ garantir la sécurité des citoyens outre-mer 4/ améliorer les conditions de vie des citoyens outre-mer 5/ promouvoir un aménagement durable et la transition écologique des territoires ultramarins 6/ valoriser les atouts outre-mer 7/ plan d'urgence face à la crise sanitaire et plan de relance 8/ fonctionnement des administrations publics 9/ dotations aux collectivités territoriales et aux institutions.

sur les mêmes bases légales et règlementaires aux autres départements de métropole.

Ainsi, peut-on y trouver les crédits en provenance des missions enseignement scolaire, gestion des finances publiques et des ressources humaines, sécurités, santé....**sans distinction entre les crédits de « droit commun » également alloués à toutes les autres collectivités de métropole et les crédits « exceptionnels » spécifiquement destinés à des politiques propres à l'outre-mer et contribuant particulièrement au rattrapage des écarts entre la métropole et l'outre-mer.**

En ce sens, il y a un dévoiement de l'objectif du DPT qui en se voulant un document exhaustif des dépenses réalisées par l'Etat en outre-mer **stigmatise ces territoires en pointant les crédits qui y sont alloués alors même que les autres communes, EPCI, départements et régions de métropole bénéficient de ces mêmes crédits.**

Il en résulte une approche et une présentation des outre-mer comme un centre de coûts pour l'Etat sans mise en parallèle avec les richesses créées par les territoires d'outre-mer.

Par ailleurs, dans cette configuration, le document ne permet pas de mettre en exergue la politique de l'Etat et **les efforts financiers déployés dans le seul objectif de mettre l'économie des territoires d'outre-mer au niveau de celle de la métropole.**

3. La décorrelation entre le DPT et la politique de l'Etat en outre-mer

La politique de l'Etat en outre-mer a été largement définie et encadrée par la loi du 28 février 2017 relative à **l'égalité réelle Outre-mer** (EROM) qui avait pour but de réduire les écarts de développement persistants avec la métropole. La tenue des assises de l'Outre-mer en 2017 et l'adoption du livre bleu outre-mer en 2018 a également permis de cadrer cette politique en ciblant quatre axes prioritaires :

- des territoires à vivre avec pour objectif : la sécurité, l'accès aux services publics essentiels, l'amélioration du cadre et du niveau de vie ;

- des territoires accompagnés : cet accompagnement doit prendre la forme de moyens financiers appropriés et d'un cadre juridique adapté aux spécificités des territoires d'outre-mer ;

- des territoires pionniers en donnant aux territoires d'outre-mer la capacité de jouer un rôle majeur dans les enjeux environnementaux, sanitaires, agricoles et économiques de leur zone géographique ;

- des territoires de rayonnement et d'influence en mettant en valeur le patrimoine matériel et immatériel de ces territoires tant dans les pays voisins qu'auprès des citoyens de métropole.

Le rôle du DPT devrait donc être de suivre les moyens affectés à cette politique et à ces priorités plutôt que de prétendre à une compilation difficile et incomplète des crédits des missions budgétaires de l'État, que l'on retrouve sur l'ensemble des autres départements français.

Or, à ce jour, le DPT outre-mer ne fait que peu, voire pas le lien entre les objectifs de la loi EROM et du livre bleu et les moyens qui y sont consacrés. Si les axes du DPT couvrent en partie certaines de ces problématiques les développements littéraires ne permettent pas toujours de cibler les crédits spécifiques à ces objectifs.

De même, comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport, *« bien que l'on distingue quelques développements mentionnant au fil du DPT les actions mises en œuvre par les différents programmes dans le cadre du Livre bleu, ceux-ci ne font l'objet d'aucune identification chiffrée ni de suivi précis des actions. L'articulation entre les ambitions identifiées dans le Livre bleu, les CCT conclus dans chaque territoire et les actions conduites par les responsables de programme sur les territoires outre-mer ne sont pas identifiées en tant que telles dans le DPT ».*

Enfin, les contributions des programmes aux CCT n'apparaissent pas distinctement au sein des axes et sont agrégés avec des mentions qui ne sont pas spécifiques aux outre-mer. Parallèlement, l'annexe relative aux CCT récapitule les crédits de chaque programme à l'ensemble des CCT mais pas à chaque CCT pris individuellement ce qui réduit considérablement son utilité. Il en est de même pour les contributions des programmes aux différents plans d'urgence en faveur des outre-mer.

La Cour fait donc le constat, partagé par les rapporteurs spéciaux, d'une absence d'articulation précise entre la stratégie de l'État en outre-mer telle qu'elle ressort de la loi EROM et du Livre bleu et leur traduction budgétaire.

4. Un document lourd, des données peu fiables qui rendent son exploitation limitée par les parlementaires

Les modalités de confection de ce document (contributions de près de 100 programmes) coordonné par la seule DGOM dont les moyens pour cette mission restent relativement limités engendrent des fragilités et des inconvénients.

Premièrement, le DPT étant l'agglomération de toutes les contributions des programmes est un document très dense (plus de 400 pages) qui nécessite un temps long de rédaction, de vérification et de mise en forme et ce malgré les améliorations apportées par Tango²¹ par rapport au précédent outil Farandole. **Dès lors, la publication du document est souvent tardive (à titre d'exemple 14 octobre 2022 pour un passage en commission à l'Assemblée nationale le 22 octobre) et qui laisse peu de temps pour l'exploiter pleinement.**

Par ailleurs, ces mêmes contraintes relatives à l'élaboration du DPT génèrent **des données peu fiables, des incohérences, des redondances ou le maintien de paragraphes obsolètes.**

Enfin, les 41 indicateurs de performance présents dans le DPT ne sont pas tous renseignés et seuls 14 sont territorialisés c'est-à-dire exposent l'impact des politiques publiques par territoire.

B. LES PISTES D'AMÉLIORATION POSSIBLE DE CE DOCUMENT

Si des modifications ont déjà été mises en œuvre par la DGOM elles portent essentiellement sur la forme et la procédure d'élaboration afin de la fiabiliser et non sur le fond.

De surcroît, le ministre des outre-mer, dans un courrier du 11 mai 2021 adressé aux responsables de programme, *« souhaite que des efforts soient poursuivis en matière de territorialisation des crédits, de fiabilisation, de concision de rédaction se concentrant sur les opérations les plus significatives et de justification des variations de crédits entre exercices ».*

Ces évolutions permettraient quelques améliorations mais ne paraissent pas de nature à corriger substantiellement les insuffisances du document et surtout à améliorer l'information des parlementaires.

Dès lors, des évolutions sur le fond, notamment pour faire le lien entre les données du DPT et les politiques définies par la loi EROM et le livre bleu outre-mer, semblent nécessaires.

À cet égard, les rapporteurs spéciaux soulignent que l'objectif premier des évolutions attendues n'est pas nécessairement d'alléger ce document mais bien d'en accroître la pertinence, la fiabilité et l'utilité pour l'information et le débat parlementaires.

²¹ Tango est l'outil utilisé par la direction du budget dans lequel tous les ministères rédigent les PAP, RAP, jaunes et DPT : cette application est accessible par habilitation aux ministères responsables de programmes (RPROG), aux responsables de la fonction financière ministériel (RFFIM) et enfin à la direction du budget qui effectue la validation définitive via un système de jetons transmis d'un acteur à l'autre pour rédaction et correction.

1. La mise en cohérence des objectifs de la loi EROM et du livre bleu avec les axes du DPT

Les axes du DPT dans sa configuration actuelle pourraient être limités pour être recentrés sur les objectifs stratégiques de la loi EROM et du livre bleu avec comme fil conducteur les crédits destinés au rattrapage des écarts de niveaux socio-économiques entre les territoires d'outre-mer et la métropole.

Le document doit donc permettre de faire un parallèle entre les objectifs de la loi et les moyens mis en œuvre pour les atteindre.

Cette évolution permettrait également de ne conserver que les indicateurs de performance à même de répondre à ces objectifs.

2. Un recentrage sur les seuls crédits spécifiques à l'outre-mer

Les rapporteurs spéciaux proposent de recentrer les développements littéraires sur les seuls crédits spécifiquement alloués à des actions mises en œuvre en outre-mer. Les développements sur les crédits budgétaires « de droit commun » dont bénéficient également les autres départements de métropole ne seraient maintenus qu'en cas d'évènements remarquables ou exceptionnels expliquant des hausses ou des baisses inhabituelles. En revanche, ils estiment nécessaire de conserver une présentation exhaustive de tous crédits alloués à l'outre-mer, par programme, dans les annexes.

Cette évolution permettrait de dégager une réelle logique de moyens mis en œuvre pour le rattrapage des écarts entre la métropole et l'outre-mer ou pour faire face aux spécificités de ces territoires et elle permettrait de sortir de la logique actuelle dans laquelle les territoires d'outre-mer sont présentés comme un centre de coûts.

Pour ce faire, et à titre d'exemple, les crédits des programmes 139/140/141/142/143 et 150, dans leur composante « rémunération des enseignants » ou titre 2 de manière générale ne devraient pas figurer au DPT sauf à démontrer qu'une partie de ces crédits correspond à une action spécifique à l'outre-mer c'est-à-dire à une action qui n'a pas été mise en œuvre sur l'ensemble du territoire national.

De même, sur la sécurité publique, les crédits relatifs à la prévention de la délinquance et de la radicalisation ne devraient pas être intégrés au DPT (quand bien même les problématiques y sont plus grandes que dans certains départements de métropole, ce qui est également le cas pour quelques départements métropolitains comme la Seine-Saint-Denis). À l'inverse, les crédits alloués pour la lutte contre l'orpaillage illégal, spécificité de Guyane, sont légitimement ciblés sur l'outre-mer.

Ce travail nécessite une analyse préalable lourde et importante pour faire le *distinguo* entre crédits de droit commun et crédits spécifiques à l'outre-mer mais permettrait, à terme, d'alléger considérablement le DPT mais surtout d'identifier clairement les crédits dont bénéficient spécifiquement les territoires d'outre-mer en raison de leurs particularités ou à des fins de rattrapage des niveaux de vie.

Cette option permet également de ne pas opérer de sélection entre les programmes les plus significatifs et ceux qui contribuent le moins, qui seraient alors supprimés du DPT. De même, il évite l'écueil d'une autre option présentée par la Cour et consistant à garder les « *programmes relevant des principales missions contribuant à la politique transversale* » puisque, parmi ces programmes, figurent des crédits qui ne répondent pas aux seules spécificités outre-mer.

3. L'évolution à la marge des annexes dans un objectif d'allègement du document

Les annexes relatives aux données budgétaires pourraient être maintenues **en l'état** à l'exception de celles spécifiques aux titres 5/6 et 7 qui apportent peu d'éléments réellement exploitables pour les parlementaires.

Mises en regard des seuls crédits des programmes qui concourent à des actions spécifiques à l'outre-mer, ces données permettraient de mettre en évidence la proportion entre les crédits alloués à l'outre-mer pour rattraper les écarts et faire face à ses spécificités et les crédits alloués à l'outre-mer dans le cadre de droit commun au même titre que les crédits alloués aux autres départements de métropole. Aussi, **un tableau global pourrait être inséré présentant sur une ligne les crédits totaux alloués à l'outre-mer et sur une seconde ligne les crédits spécifiques hors crédits de droit commun** (cf. partie *supra* sur recentrage sur les seuls crédits spécifiques à l'outre-mer et le nécessaire *distinguo* entre crédits spécifiques et crédits de droit commun).

De même, celle relative à l'agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM) paraît redondante avec les informations du PAP et pourrait être supprimée sans trop de préjudice pour l'information des parlementaires.

C. LES AUTRES MOYENS D'INFORMATION DES PARLEMENTAIRES À DÉVELOPPER

1. Un jaune sur les dépenses fiscales outre-mer

Au même titre qu'il existe un jaune relatif à l'efficacité des dépenses fiscales en faveur du développement et de l'amélioration de l'offre de logements, il pourrait être envisagé un jaune sur l'efficacité des dépenses fiscales en faveur de l'outre-mer, ce qui répondrait en partie aux critiques

récurrentes, permettrait un meilleur suivi de ces dépenses et donc une évolution plus facile au regard des constats de ce jaune.

En effet, le rapport évaluant l'efficacité des dépenses fiscales en faveur du développement et de l'amélioration de l'offre de logements précise, pour chaque dépense fiscale, l'objectif visé, l'évolution du coût de la dépense et le nombre de bénéficiaires, mais également **la pertinence et le degré d'atteinte de l'objectif.**

La même structure pour un jaune relatif aux dépenses fiscales outre-mer serait de nature à améliorer leur ciblage en fonction de leur niveau d'efficacité.

2. Un document détaillé annuel sur le suivi des CCT

Un document annuel de suivi des CCT parait également indispensable aux rapporteurs spéciaux, que ce dernier prenne la forme d'un rapport annuel ou d'une annexe au DPT. Dans ce cas, il devra être largement complété par rapport au document existant et contenir *a minima* les informations suivantes :

- une présentation distincte pour chacun des CCT (et contrat de développement et de transformation pour la Polynésie et contrat de développement pour la Nouvelle-Calédonie) ;

- les montants contractualisés initiaux et à date pour chacun des programmes budgétaires et organismes contributeurs ;

- l'exécution de chaque contrat avec le détail de consommation par programme contributeur ;

- la liste, par contrat, des projets financés et leur état d'avancement.

ANNEXE : tableau récapitulatif des recommandations de la cour des comptes et des rapporteurs spéciaux

N° recommandation CC	Libellé des recommandations de la Cour des comptes	Avis des rapporteurs spéciaux	Libellé des recommandations des rapporteurs spéciaux	N° recommandation RS
1	Assurer un suivi régulier des mesures contractualisées entre l'État et les collectivités, tant au niveau central que local (services de l'État, DRFIP, collectivités), par la mise en place d'outils préétablis de suivi, d'analyse et de communication (DGOM)	favorable		
2	Conditionner, pour chaque contrat ou plan d'urgence passé entre l'État et les collectivités territoriales ultramarines, le versement de nouvelles subventions et de dotations ciblées au respect des engagements contractualisés par les collectivités (DGOM et DB).	favorable mais les rapporteurs spéciaux estiment que cette condition est déjà prévue pour les COROM et l'aide d'urgence à la CTG		
3	Faciliter localement la gestion des crédits, en accroissant la fongibilité des crédits entre les différents budgets opérationnels de programme contributeurs aux contrats de convergence et de transformation (DB et DGFIP).	favorable		
4	Généraliser les plateformes d'ingénierie dans les territoires ultramarins, en y consacrant les effectifs et les moyens nécessaires à leur bon fonctionnement, et améliorer la coordination des dispositifs d'ingénierie au profit de ces territoires en faisant de ces plateformes l'interlocuteur unique des collectivités (DGOM et DMAT).	favorable : les rapporteurs spéciaux font cependant une recommandation qui diffère légèrement en allant un peu plus loin	Renforcer les moyens humains alloués aux structures d'ingénierie, développer la communication sur l'existence de ces structures, leurs moyens et leurs missions afin de sensibiliser le plus largement possible les collectivités susceptibles d'y recourir et mettre en place une coordination entre les structures existantes. À cet égard, la création d'un guichet unique auprès duquel les collectivités pourraient se renseigner pour connaître les aides en ingénierie dont elles peuvent bénéficier pourrait faciliter, en amont, le travail de coordination entre les différents acteurs.	1
5	Poursuivre la fiabilisation du chiffrage des principales dépenses fiscales relatives aux outre-mer (DLF, DGOM, DB, DG Trésor, DGFIP).	favorable : mais les rapporteurs spéciaux estiment que cette fiabilisation relève, de manière générale, de l'exercice d'évaluation qui doit être mené		
6	Borner, conformément à la loi, toutes les dépenses fiscales relatives aux outre-mer (DLF, DGOM, DB, DG Trésor, DGFIP).	favorable		
7	Établir sans délai un programme pluriannuel exhaustif d'évaluation des dépenses fiscales en faveur des territoires d'outre-mer et proposer la suppression des dépenses fiscales inefficaces (DGOM, DLF, DB, DG Trésor, DGFIP).	favorable : mais les rapporteurs spéciaux formulent une recommandation plus contraignante sur ce sujet en imposant, au-delà de la seule réalisation d'un programme, une évaluation exhaustive dans les cinq années	Établir un programme exhaustif d'évaluation des 29 dépenses fiscales en priorisant l'évaluation des plus importantes d'entre elles en termes de masse financière d'une part et celles qui présentent un fait générateur qui s'éteindra prochainement d'autre part avec un objectif d'évaluation complète de toutes les dépenses fiscales d'ici la fin du quinquennat 2022-2027	2
8	Supprimer les dépenses fiscales inefficaces en faveur du logement, et abonder du montant correspondant les crédits de la ligne budgétaire unique (DGOM, DLF, DB, DG Trésor, DGFIP).	défavorable		
9	Recentrer le DPT sur les crédits destinés à favoriser la convergence des territoires d'outre-mer par rapport à ceux de métropole (DGOM, DB)	favorable : mais les rapporteurs spéciaux formulent deux recommandations plus précises sur le sujet	Limiter les axes du DPT pour les recentrer sur les objectifs stratégiques de la loi de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer (EROM) et du livre bleu avec comme fil conducteur les crédits destinés au rattrapage des écarts de niveaux socio-économiques entre les territoires d'outre-mer et la métropole.	3
			Recentrer les développements littéraires sur les seuls crédits spécifiquement alloués à des actions mises en œuvre en outre-mer et ne maintenir les développements sur les crédits budgétaires « de droit commun » dont bénéficient également les autres départements de métropole qu'en cas d'événements remarquables ou exceptionnels expliquant des hausses ou des baisses inhabituelles.	4
10	Rendre compte au Parlement du contrôle de cohérence effectué par le ministère des outre-mer sur les informations transmises par les responsables de programme budgétaire concernés par le DPT (DGOM, DB).	défavorable : si les rapporteurs spéciaux estiment nécessaire ce contrôle de cohérence, il relève de la responsabilité du responsable de programme chef de file du DPT et de la direction du budget sans qu'il soit besoin d'en rendre compte aux parlementaires. Ce contrôle pourra simplement faire l'objet de vérification de son effectivité lors des divers contrôles menés par la Cour, le Parlement ou tout autre organisme		
			Réaliser un jaune sur l'efficacité des dépenses fiscales en faveur de l'outre-mer ce qui permettrait un meilleur suivi de ces dépenses.	5
			Réaliser un document annuel exhaustif de suivi des CCT sous la forme d'un rapport annuel distinct ou d'une annexe complète au DPT.	6

TRAVAUX DE LA COMMISSION : AUDITION POUR SUITE À DONNER

Réunie le mercredi 24 mai 2022 sous la présidence de M. Jean Claude Requier, vice-président, la commission a procédé à une audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, réalisée à la demande de la commission en application du 2° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), sur les financements de l'État en outre-mer.

M. Jean-Claude Requier, président. – Nous allons procéder à l'audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, réalisée à la demande de notre commission en application du 2° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), sur les financements de l'État en outre-mer.

La politique de l'État en outre-mer prend plusieurs formes et notamment celle d'une intervention budgétaire et financière *via*, en premier lieu, les crédits de la mission « Outre-mer », mais également des dépenses fiscales et enfin des contributions budgétaires des autres programmes de l'État. À ce titre, ce sont près de 100 programmes qui contribuent aujourd'hui au financement des politiques menées par le Gouvernement en outre-mer.

Cet effort budgétaire de l'État s'est renforcé ces dernières années. Pour autant, les inégalités entre les territoires ultramarins et la métropole demeurent importantes. La sous-consommation récurrente des crédits alloués à la mission « Outre-mer » explique sans doute, en partie, les difficultés de rattrapage entre les territoires d'outre-mer et la métropole. C'est donc dans ce contexte que la commission des finances du Sénat a commandé une enquête à la Cour des comptes afin de disposer d'une analyse précise des raisons de cette sous-consommation et des moyens envisagés pour y remédier. En effet, les besoins d'investissement en outre-mer sont nombreux et la capacité à consommer l'entièreté des crédits ouverts est un enjeu majeur.

Par ailleurs, il nous paraissait important d'avoir une analyse des dépenses fiscales outre-mer qui représentent plus de 6 milliards d'euros.

Enfin, l'autre objectif de cette commande était de voir de quelle manière l'information des parlementaires sur les moyens alloués par l'État à l'outre-mer pouvait être améliorée, afin de permettre un débat, au moment de l'examen des lois de finances, le plus éclairé possible.

Je salue la présence de Mme Catherine Démier, présidente de la cinquième chambre de la Cour des comptes, qui nous présentera les principales conclusions de cette enquête. Elle est accompagnée des magistrats qui y ont contribué.

Je souhaite également la bienvenue aux deux représentants de la direction générale des outre-mer (DGOM), Mme Isabelle Richard, sous-directrice des politiques publiques et M. Marc Demulsant, sous-directeur de l'évaluation, de la prospective et de la dépense de l'État, à M. Bruno Mauchauffée, adjoint au directeur de la législation fiscale (DLF), ainsi qu'à M. Laurent Renouf, délégué général de la Fédération des entreprises des outre-mer (Fedom).

Après la présentation de l'enquête par la Cour des comptes, nos collègues Georges Patient et Teva Rohfritsch nous livreront leur analyse, en tant que rapporteurs spéciaux de la mission « Outre-mer », et nos invités pourront ensuite réagir aux conclusions de l'enquête et à ces observations.

À l'issue de nos débats, je demanderai aux membres de la commission des finances leur accord pour publier l'enquête remise par la Cour des comptes.

Mme Catherine Démier, présidente de la cinquième chambre de la Cour des comptes. – Je suis accompagnée de M. Philippe-Pierre Cabourdin, conseiller maître, et de Mmes Perrine Tournade et Sandrine Venera, conseillères référendaires, qui ont réalisé cette enquête.

Dans le cadre du 2° de l'article 58 de la LOLF, vous nous avez saisis d'une demande d'enquête relative à la présentation et l'exécution des dépenses de l'État en outre-mer. Ce sujet, technique *a priori*, comporte une forte dimension politique.

Nous avons eu plusieurs échanges avec les rapporteurs spéciaux au cours de cette enquête : un échange de cadrage en avril 2021, puis un point d'étape le 7 décembre 2021. Je vous remercie de nous avoir accordé un délai pour la remise du rapport, dans une période marquée par la crise du covid qui touchait tout particulièrement les territoires ultramarins.

Notre enquête s'appuie sur une dizaine de travaux antérieurs des juridictions financières, dont certains sont récents.

Sur les 94 programmes budgétaires qui contribuent aux dépenses de l'État en outre-mer, nous avons sélectionné un échantillon de 16 programmes en raison de leur variété budgétaire, de leur intégration dans les axes prioritaires pour les outre-mer, de leur poids budgétaire et d'éventuelles spécificités territoriales. Ils représentent près de 55 % du total des dépenses, soit 11 milliards d'euros sur un total de 21 milliards prévus pour 2022.

Nous avons retenu un périmètre d'analyse large des instruments de la politique outre-mer pour identifier la stratégie de l'État dans ces territoires, en prenant en compte les objectifs de la loi relative à l'égalité réelle outre-mer du 28 février 2017, dite loi ÉROM, ceux des Assises des outre-mer de 2017-2018, ceux du Livre bleu outre-mer de 2018, ainsi que ceux inclus dans les contrats de convergence et de transformation (CCT) mis en place en 2019. Nous avons eu des échanges avec les responsables de

programmes, avec les acteurs de terrain et avec les délégations outre-mer des deux assemblées parlementaires pour identifier leurs attendus et leurs critiques sur le document de politique transversale (DPT), seul document de synthèse de l'implication de l'État en outre-mer. Nous avons également conduit un travail itératif avec la direction du budget et la DGOM, que je remercie.

L'effort financier de l'État en faveur des outre-mer est important, mais il est sous-exécuté. Cet effort représente 4 % des dépenses du budget général, soit 21 milliards d'euros en 2021. Ces crédits, dont 93 % sont portés par neuf missions, sont en augmentation significative depuis une dizaine d'années.

Le programme 123 permet la contractualisation avec les collectivités territoriales. On constate sur ce programme d'importants restes à payer, de l'ordre de 1,9 milliard d'euros en 2021. Les crédits sont mis à disposition, mais nous notons une difficulté structurelle à les engager. Les facteurs d'explication sont multiples : mauvais calibrage au regard de la réalité des projets ; technique budgétaire classique en dépit des efforts de la DGOM pour limiter cette sous-exécution ; mais surtout difficultés structurelles des territoires à engager les crédits. Sur le logement, on constate ainsi un taux de sous-exécution de l'ordre de 21 %. Sur la contractualisation, ce taux est de 16 %.

L'exemple des CCT est éloquent à cet égard. Sur les quelque 3,1 milliards d'euros contractualisés – dont 62 % sont apportés par l'État et 38 % par les collectivités territoriales –, les taux de consommation sont anormalement bas : 33 % sur les autorisations d'engagement et 16 % sur les crédits de paiement. D'où notre suggestion de proroger ces contrats au-delà de leur terme prévu en 2022. La sous-consommation s'explique par des difficultés structurelles liées au tissu économique, à la rareté et à l'insécurité juridique du foncier, au manque d'ingénierie dans les collectivités, au manque de maturité des projets, à l'éloignement géographique, à un pilotage interministériel perfectible ainsi qu'à un cadre rigide, parfois inadapté aux spécificités des territoires ultramarins, empêchant notamment toute réorientation des crédits vers d'autres projets plus matures.

Les engagements financiers de l'État peinent à se concrétiser localement. Les collectivités souffrent d'un déficit de compétences, d'une situation financière dégradée et de dépenses de fonctionnement importantes. Les dispositifs d'aides sont pourtant multiples – contrats de Cahors, contrats de redressement en outre-mer (Corom), plans Cocarde, etc. –, mais insuffisamment suivis. En outre, l'État est parfois amené à se substituer aux collectivités territoriales.

L'accompagnement par l'État est diversifié : Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), Agence française de développement (AFD), Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et

l'aménagement (Cerema)... Mais ces dispositifs sont mal organisés, mal connus, mal coordonnés. Certains projets portés directement par l'État souffrent de moindres retards que les projets pilotés par collectivités territoriales elles-mêmes : il faut aider les collectivités territoriales à acquérir des compétences propres en ingénierie.

Le montant des dépenses fiscales est trois fois plus élevé que celui des dépenses budgétaires, soit 6 milliards d'euros en 2021, dont 700 millions inscrits au programme 123. Considérées comme nécessaires à l'économie ultramarine, les dépenses fiscales sont cependant des outils contestés. À maintes reprises, la Cour des comptes a souligné qu'elles sont difficiles à chiffrer, à cibler et à piloter et qu'elles ne sont pas évaluées. Dans notre rapport de septembre 2020 sur le logement, nous avons ainsi mis en exergue la grande complexité du dispositif, qui fait intervenir des intermédiaires, qui privilégie la rentabilité financière immédiate, qui comporte des effets d'aubaine, etc. La localisation géographique des investissements dépend moins des besoins des collectivités territoriales que des choix des promoteurs. La Cour des comptes est donc défavorable aux dépenses fiscales, en outre-mer comme en métropole.

Le DPT prétend à l'exhaustivité, mais est *in fine* peu éclairant et peu utile. Il est censé permettre d'évaluer l'atteinte des objectifs de la politique de l'État outre-mer et de rassembler les éléments relatifs aux 94 programmes, à la mission « Outre-mer », aux prélèvements sur les recettes de l'État. Mais il restitue difficilement ces crédits dispersés et ne permet pas de vous éclairer. Il est en outre très complexe à élaborer. Au final, il ne présente pas de véritable dimension stratégique, sa fiabilité est contestable et son utilité, marginale.

C'est pourquoi nous proposons la création d'un nouveau document public de synthèse relatif aux outre-mer pour assurer l'information du Parlement et lui permettre de suivre le déploiement des instruments financiers. Il pourrait être décorrélé de l'année budgétaire. La DGOM semble réticente à une évolution de l'ossature du DPT. Les parlementaires y sont aussi attachés, mais il est trop touffu. J'ai conscience que la réalisation de deux documents distincts constituerait une lourde charge de travail pour la DGOM.

Enfin, notre rapport se conclut par une série de recommandations.

Ce sujet est technique en apparence, mais révélateur des imperfections et des faiblesses de la politique de l'État en faveur des outre-mer. Nous proposons de faire évoluer l'information pour faire mieux apparaître les objectifs et permettre le suivi précis des CCT.

M. Georges Patient, rapporteur spécial. – Nous partageons l'analyse de la Cour sur l'effort budgétaire accru de l'État depuis 2018, puisque les crédits de la mission « Outre-mer », augmentés des contributions des autres programmes du budget de l'État, sont passés, en crédits de paiement, de

17,8 milliards d'euros en 2018 à près de 20,8 milliards d'euros en 2022, soit une hausse de 3 milliards sur le quinquennat, ce qui est considérable.

Cependant, sur la seule mission « Outre-mer », nous tenons à souligner qu'une partie de cette hausse s'explique par la modification du dispositif d'allègements et d'exonérations de charges patronales de sécurité sociale afin de compenser la suppression du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) ce qui a engendré un renforcement des exonérations de charges patronales et, de fait, une augmentation de plus de 42 % des crédits affectés à la compensation de ces exonérations de charges.

De surcroît, cette hausse des crédits budgétaires s'explique également, en partie, par la suppression du mécanisme de la TVA non perçue récupérable par la loi de finances pour 2019 et la mobilisation de l'équivalent de cette dépense fiscale en dépense budgétaire, soit 100 millions d'euros, afin de favoriser le développement économique des territoires, rassemblés dans l'action 04 du programme 138 « Emploi outre-mer ». Enfin, le gain budgétaire dégagé par l'abaissement de la réduction d'impôt sur le revenu introduit par l'article 15 de la loi de finances pour 2019, de l'ordre de 70 millions d'euros, a été dédié à l'abondement supplémentaire du fonds exceptionnel d'investissement (FEI).

Il y a donc eu, au moins pour une partie de cet effort budgétaire, un jeu de compensation qu'il ne faudrait pas négliger.

Par ailleurs, les crédits budgétaires alloués à l'outre-mer représentent environ 4 % des dépenses du budget général de l'État et la Cour souligne dans son rapport que les dépenses par habitant de moins de 60 ans se sont élevées, en 2020, à 10 000 euros en outre-mer contre 8 100 euros en métropole.

Cependant, la population ultramarine représente 4 % de la population totale française : cet engagement budgétaire n'est donc pas disproportionné, alors même que les besoins en infrastructures et en investissements publics demeurent structurellement plus importants au regard des inégalités géographiques, économiques et démographiques de ces territoires.

Par ailleurs, la Cour met en exergue un certain nombre de dispositifs d'aides exceptionnelles aux collectivités les plus fragiles financièrement et, sans remettre en question leur utilité, préconise de conditionner, pour chaque contrat ou plan d'urgence passé entre l'État et les collectivités ultramarines, le versement de nouvelles subventions au respect des engagements contractualisés par les collectivités.

Si nous ne pouvons que partager cette recommandation, nous tenons à préciser que pour les Corom, dans le cas où le contrat prévoit l'attribution d'une subvention exceptionnelle, la réalisation des objectifs contractualisés va conditionner son versement au plus tard au mois de septembre de chaque exercice budgétaire. De même, pour le soutien exceptionnel à la collectivité

territoriale de Guyane, la collectivité a déjà engagé des travaux d'ampleur pour aboutir à une fiabilisation de ses comptes et à une plus grande exhaustivité des données dans le domaine budgétaire et dans celui des ressources humaines. Aussi, cette recommandation nous semble déjà en grande partie mise en œuvre.

Enfin, la Cour souligne une sous-consommation récurrente des crédits de la mission « Outre-mer », notamment concernant les CCT, la ligne budgétaire unique (LBU) et le FEI, constats partagés comme nous l'avions mentionné dans notre rapport dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2022.

Les principales causes de cette sous-consommation sont connues : il s'agit en premier lieu d'un manque d'ingénierie dans les territoires d'outre-mer. L'offre d'ingénierie est pourtant de plus en plus développée. Il conviendrait donc de renforcer les moyens humains alloués aux structures existantes, mais également d'améliorer la communication sur l'existence de ces structures, leurs moyens et leurs missions afin de sensibiliser le plus largement possible les collectivités susceptibles d'y recourir. Enfin, une coordination des structures paraît indispensable. La création d'un guichet unique auprès duquel les collectivités pourraient se renseigner pour connaître les aides en ingénierie dont elles peuvent bénéficier pourrait faciliter, en amont, le travail de coordination entre les différents acteurs. Madame la présidente, pensez-vous que ces pistes d'amélioration relatives à l'ingénierie soient de nature à augmenter significativement l'exécution des crédits budgétaires ?

Cette sous-consommation s'explique aussi, sans doute, par un suivi parfois lacunaire des contrats, ce suivi étant rendu particulièrement complexe par l'architecture budgétaire de ces contrats qui regroupent de nombreux acteurs - État sur différents programmes, collectivités et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Le suivi technique et financier devra donc être amélioré pour permettre une exécution des crédits à la hauteur des enjeux et besoins des outre-mer.

Concernant spécifiquement le pilotage global, actuellement réalisé par la DGOM, ce dernier impliquant plusieurs ministères et acteurs, il pourrait être envisagé qu'il soit mis en œuvre et suivi par une instance interministérielle.

Mes dernières questions s'adressent tant à la Cour des comptes qu'à la DGOM : comment pourrait-on améliorer le suivi des CCT à échéance régulière pour améliorer leur exécution et éviter, en fin de contrat, des annulations de crédits si nécessaires aux investissements en outre-mer ? À qui pourrait être confié le pilotage interministériel des CCT ?

M. Teva Rohfritsch, rapporteur spécial. - Les dépenses fiscales restent un outil contesté, en dépit des tentatives de rationalisation intervenues depuis 2019. Aussi, aujourd'hui, elles représentent 6,4 milliards

d'euros soit 900 millions d'euros de plus qu'en 2018, ce qui s'explique par le dynamisme de certaines d'entre elles.

La Cour, dans son rapport sur les financements de l'État en outre-mer, mais également, de manière régulière, dans ses notes d'exécution budgétaire, souligne que ces dépenses sont peu évaluées alors même que leur poids dans le financement outre-mer est considérable.

Elle va même plus loin et estime que leur efficacité n'est pas avérée et que leur surcoût est important par rapport à d'autres dispositifs. Dans ce contexte, spécifiquement sur les dépenses fiscales relatives à la construction de logements, la Cour des comptes recommande de supprimer les dépenses fiscales inefficaces en faveur du logement et d'abonder du montant correspondant les crédits de la LBU.

Nous ne contestons pas la nécessité d'évaluer précisément l'ensemble des dépenses fiscales rattachées à la mission « Outre-mer », mais nous souhaitons rappeler que ces dépenses représentent un outil essentiel pour contribuer à la dynamisation de l'économie, à l'attractivité des territoires et à l'effort général de rattrapage de l'écart de niveau socio-économique entre l'outre-mer et la métropole.

Elles ont un effet incitatif notamment sur la construction de logements qui, même si elle n'est pas ciblée géographiquement comme le souhaiterait la Cour des comptes, répond tout de même à un besoin prégnant dans la mesure où le déficit de logements et le besoin de rénovations concernent la quasi-intégralité des territoires d'outre-mer - même si quelques communes sont moins concernées que d'autres.

Enfin, les dépenses fiscales ne peuvent être considérées sous le seul angle de l'incitation à investir. Au regard des difficultés rencontrées par les entreprises ultramarines en termes de taille de marché, d'accès au financement ou de compétitivité, les dépenses fiscales facilitent l'accès aux financements, améliorent la solvabilité des entreprises et créent des emplois.

Elles ont également une portée politique dont il ne faudrait pas négliger l'impact en termes de climat social dans les territoires d'outre-mer.

De surcroît, une rebudgétisation d'une partie de ces dépenses fiscales n'est pas sans risque. En effet, celle-ci n'offre aucune garantie de pérennité. Passé la première année, il est difficile de vérifier ce qui relève de la rebudgétisation d'une dépense fiscale ou du solde entre tendanciel, mesures nouvelles et mesures d'économies. De surcroît, et dans le contexte actuel de sous-consommation récurrente bien qu'en amélioration, une rebudgétisation ne garantit pas le niveau des crédits qui pourront être consommés *in fine*.

Il nous paraît donc indispensable d'établir un programme d'évaluation exhaustif des 29 dépenses fiscales en priorisant des plus importantes d'entre elles en termes de masse financière d'une part et celles

qui présentent un fait générateur qui s'éteindra prochainement d'autre part, mais sans envisager, à ce stade, et en l'absence d'évaluation, une rebudgétisation.

Sur ce sujet, j'aurais plusieurs questions pour l'ensemble de nos invités.

D'abord, quelle est votre position sur la suppression des dépenses fiscales outre-mer en faveur du logement et leur remplacement par une rebudgétisation des crédits ?

D'autre part, toujours concernant le secteur du logement, estimez-vous envisageable de conditionner l'octroi de l'agrément à la localisation du projet afin d'inciter les constructions et rénovations dans les localités où les besoins sont les plus prégnants ? Cette conditionnalité vous paraît-elle de nature à orienter géographiquement les projets malgré la rareté du foncier ou pourrait-elle, au contraire, freiner les constructions ? Vous paraît-elle possible pour d'autres dépenses fiscales outre-mer ?

Enfin, comment expliquez-vous l'absence d'évaluation des dépenses fiscales notamment en termes d'impact, alors même que cette évaluation est pourtant réalisée, projet par projet, par le bureau des agréments de la direction générale des finances publiques ? À cet égard, la création d'un jaune budgétaire sur les dépenses fiscales outre-mer vous paraît-elle envisageable, à l'image du jaune existant sur l'efficacité des dépenses fiscales en faveur du développement et de l'amélioration de l'offre de logements ?

Comme l'a très bien analysé la Cour des comptes, le DPT est lourd et complexe à réaliser. Il est également publié tardivement ce qui ne permet pas toujours son exploitation pleine et entière par les parlementaires. De surcroît, il n'est pas réellement corrélé à l'objectif premier de la politique de l'État à savoir les rattrapages des écarts existants entre les territoires outre-mer et la métropole et aux objectifs définis dans la loi ÉROM.

À nos yeux, il présente surtout un biais méthodologique important qui consiste en une approche exhaustive des dépenses de l'État en outre-mer y compris de dépenses que l'État réalise également pour les départements de métropole. Cette logique a pour conséquence de présenter les territoires d'outre-mer comme un centre de coûts pour l'État sans mise en parallèle avec les richesses créées par ces territoires.

Aussi, et je m'adresse en premier lieu à la DGOM, vous paraît-il envisageable de recentrer les développements littéraires du DPT sur les seuls crédits spécifiquement alloués à des actions mises en œuvre en outre-mer et de ne maintenir les développements sur les crédits budgétaires « de droit commun » dont bénéficient également les autres départements de métropole qu'en cas d'évènements remarquables ou exceptionnels expliquant des hausses ou des baisses inhabituelles ?

Si ce travail nécessite une analyse préalable lourde et importante pour faire le distinguo entre crédits de droit commun et crédits spécifiques à l'outre-mer, il permettrait, à terme, d'alléger le DPT et surtout d'améliorer considérablement l'information des parlementaires.

M. Marc Demulsant, sous-directeur de l'évaluation, de la prospective et de la dépense de l'État à la direction générale des outre-mer (DGOM) du ministère des outre-mer. – Le constat de sous-consommation chronique des crédits doit être pondéré. Certes, les restes à payer (RAP) représentent 1,9 milliard d'euros à la fin de l'année 2021. Nous agissons par différents biais : soutien à l'ingénierie pour les collectivités, qui permet une meilleure réalisation des projets, suppression des RAP qui ne sont plus d'actualité et meilleure sélection des nouveaux projets, pour assurer leur faisabilité. Ces efforts conjugués ont permis de contenir l'augmentation de ces RAP.

Par ailleurs, le traitement des RAP provoque la réapparition d'autorisations d'engagement. Pour 2020 et 2021, les autorisations d'engagement inscrites en loi de finances sont totalement engagées, tandis qu'apparaît dans les documents budgétaires une sous-consommation, due aux autorisations d'engagement désengagées des années antérieures. En matière d'exécution, depuis deux ans, il en va de même : la totalité des crédits est consommée. Il serait délicat de dresser des conclusions hâtives, mais le soutien à l'ingénierie participe probablement de ce résultat.

Le constat d'absence d'évaluation des dépenses fiscales nous semble sévère ; lui aussi doit être pondéré. Par exemple, nous avons évalué le régime d'aide fiscale lié à l'investissement productif, ce qui a permis d'obtenir de la part de la Commission européenne la reconduction de cette dépense. Les dépenses fiscales sont nombreuses et il semble nécessaire de prévoir leur évaluation. En fin d'année, nous avons défini un programme pluriannuel d'évaluation, mais évaluer de telles dépenses est un exercice très lourd – les dépenses fiscales dans les territoires ultramarins s'élèvent à 6 milliards d'euros pour 2021. Ce travail demande du temps et exige d'externaliser certaines évaluations, par exemple en vue des rendez-vous européens. Notre feuille de route est claire, mais le travail prendra du temps.

Le suivi des CCT est effectué en deux temps. Le premier suivi est un suivi budgétaire. Sur 2,4 milliards d'euros contractualisés, 57 % sont engagés, ce qui peut sembler peu un an avant la fin de l'exercice. Nous déplorons certaines rigidités liées à la LOLF, qui empêchent des redéploiements de crédits. Le second suivi est réalisé projet par projet. Les CCT doivent être suivis localement, sous l'égide des préfets et en lien avec les collectivités, pour en améliorer concrètement l'exécution. Je peine à imaginer à l'instant un autre *modus operandi*.

Le DPT outre-mer compte plus de 90 programmes contributeurs. Le travail d'élaboration est très lourd, d'autant plus que l'exercice est contraint dans le temps : certains programmes contributeurs communiquent leurs

chiffres au dernier moment – les arbitrages sont souvent tardifs – et, depuis la loi organique de décembre 2021, la production des DPT doit être réalisée pour le début du mois d’octobre, ce qui réduit encore le temps dont nous disposons. Nous avons déjà allégé notre travail de cinq annexes. Nous sommes prêts à faire encore évaluer la structure du document, mais ses objectifs sont parfois contradictoires : assurer l’exhaustivité des données et leur lisibilité, dans un temps contraint, voilà une gageure. Alléger la partie écrite pour ne retenir que les crédits spécifiques est une piste intéressante. En ne nous intéressant qu’à 60 programmes, la cure d’amaigrissement du document prévue pour l’exercice 2023 sera de 40 % environ ; nous serons attentifs à la réception de ce nouveau document par les parlementaires. Nous conserverons l’exhaustivité des données dans les annexes, tandis que la partie écrite sera plus stratégique et se focalisera sur les dispositifs spécifiques.

Mme Isabelle Richard, sous-directrice des politiques publiques à la direction générale des outre-mer (DGOM) du ministère des outre-mer. – La question de l’ingénierie est le miroir des enjeux des outre-mer ; elle est essentielle pour le rattrapage des inégalités, par exemple en matière de développement économique et de réalisation d’infrastructures. L’État, les collectivités et la Commission européenne sont engagés dans ce rattrapage – 4 milliards d’euros sont inscrits au titre des fonds structurels. Ces fonds exigent un pilotage très fin et très technique ainsi que des expertises très pointues, difficiles à trouver dans les territoires. Les collectivités locales soulèvent le problème depuis longtemps.

L’État a enrichi depuis trois ans les actions de soutien à l’ingénierie locale. Le fonds outre-mer (FOM), porté par l’AFD, a été doté, une première fois en 2020, puis de nouveau en 2021, de 30 millions d’euros dans le cadre du plan de relance, principalement pour des missions d’assistance à maîtrise d’ouvrage (AMO). L’ANCT soutient aussi l’ingénierie locale, dans une logique de subsidiarité, grâce à l’ouverture, par exemple, de marchés publics d’ingénierie. S’ajoute l’appui de l’Agence de l’environnement et de la maîtrise de l’énergie (Ademe), de l’Agence nationale de l’habitat (ANAH), de l’Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et du Cerema. Une petite enveloppe d’aide budgétaire a aussi été fléchée, au sein des fonds pour le logement social, vers l’appui en ingénierie. Enfin, la Banque des territoires s’investit de plus en plus dans cet appui.

Nous partageons le constat de la Cour des comptes : la lisibilité et la coordination des programmes ne sont pas encore optimales, mais nous progressons. En matière de guichet unique, le site aides-territoires.beta.gouv.fr synthétise déjà un certain nombre d’informations. L’ANCT dispose de délégués territoriaux qui rassemblent les services de l’État et les opérateurs locaux pour coordonner cette offre en ingénierie. Une convention entre l’ANCT et la DGOM, signée le 18 février dernier, prévoit

un recensement exhaustif des aides et un travail de mise en cohérence entre le niveau national et le terrain ; les travaux vont commencer.

Les CCT arrivent à leur terme ; il faudra en tirer un bilan. Nous ne pourrons pas réaliser l'évaluation, trop longue, avant le prochain programme. Cependant, nous envisageons de réaliser un bilan technique avec les préfets, et donc les collectivités locales. Ont été signalés un manque de souplesse dans l'utilisation des crédits, un manque d'outils numériques communs entre collectivités et préfetures pour le suivi des crédits et un manque d'outils d'analyse et de suivi au niveau ministériel ; nous devons aussi rendre ces CCT plus stratégiques. Tel est le chantier qui nous attend.

Une évaluation des outils fiscaux va commencer : nous allons nous intéresser à la TVA à taux réduit, aux investissements productifs et au logement.

Au début du plan logement outre-mer (PLOM) pour 2019-2022, nous comptons 155 000 logements sociaux et 60 000 personnes étaient en attente de logement. La réalisation et la réhabilitation de logements sociaux sont cruciales. La DGOM porte une très grande attention au suivi de cette politique et de ces crédits. Le PLOM est riche en mesures. L'ensemble des crédits de la LBU est engagé et la défiscalisation intervient en complément. Nous suivons cet outil avec beaucoup d'attention : dans les départements et régions d'outre-mer (DROM), cette défiscalisation est associée à la LBU, ce qui permet aux services de l'État de suivre précisément les projets et d'évaluer leur pertinence, ce qui est un gage d'efficacité et de cohérence entre les deux outils. La défiscalisation donne aussi une certaine souplesse par rapport aux règles budgétaires, ce qui permet la réalisation de projets.

La défiscalisation est particulièrement intéressante pour les collectivités du Pacifique, car leur compétence budgétaire nous empêche de prévoir une dotation budgétaire ; grâce à cette défiscalisation, la solidarité nationale peut s'exprimer en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française. La défiscalisation permet aussi la construction de logements intermédiaires.

En conclusion, la DGOM est réservée quant à la budgétisation de cette dépense fiscale ; elle propose son maintien.

M. Stanislas Alfonsi, adjoint à la sous-directrice des politiques publiques à la direction générale des outre-mer (DGOM) du ministère des outre-mer. – En matière d'aide fiscale, deux outils existent : le crédit d'impôt, qui s'applique dans les DROM, et la défiscalisation, qui s'applique dans les collectivités d'outre-mer (COM), lesquelles relèvent d'un autre article constitutionnel que les DROM. Dans les COM, la LBU n'intervient pas : la proposition de la Cour des comptes est donc inapplicable.

La principale critique concerne le pilotage des programmes, c'est-à-dire le fait de pouvoir guider les promoteurs pour mieux localiser les constructeurs. Dans le cas du crédit d'impôt, la localisation est forcément guidée, car ce sont les représentants de l'État dans les territoires qui donnent

l'agrément. Il existe donc un pilotage du logement social. En revanche, la question se pose pour le logement intermédiaire, qui lui aussi bénéficie de la défiscalisation dans les DROM. Budgétiser les dépenses fiscales pour le logement intermédiaire serait une décision difficile à prendre, qui reviendrait à subventionner une catégorie de logements qui n'est pas considérée comme du logement social. La proposition de la Cour des comptes présente un libellé séduisant, mais sa traduction concrète est difficile.

M. Bruno Mauchauffée, adjoint au directeur de la législation fiscale (DLF) du ministère de l'économie, des finances et de la relance. – La DLF n'a pas d'objection de principe à la budgétisation des dépenses fiscales pour le logement social. *A priori*, la dépense fiscale est en effet moins pilotable. Cependant, la réduction d'impôt pour le logement social n'est pas l'outil le moins vertueux par rapport à d'autres dispositifs appliqués dans les outre-mer : la déperdition de l'avantage au profit de tiers est réelle pour les dispositifs intermédiés. Par ailleurs, le mécanisme de cofinancement dépense fiscale-LBU permet de sélectionner les projets. Enfin, le champ de la réduction d'impôt est plus large : une budgétisation impliquerait d'étendre le champ d'application de la LBU.

Évaluer les dépenses fiscales relève d'une exigence démocratique, pour éclairer les débats parlementaires. Cependant, la DLF dispose de données fiscales tout à fait insuffisantes pour réaliser une évaluation et mesurer les effets macroéconomiques et sociaux de ces mesures. Il appartient aux services ministériels et aux corps d'inspection de s'emparer de la question et de participer aux évaluations.

Je termine par la fiabilisation des chiffrages. La Cour des comptes met en relation les prévisions de consommation des dépenses fiscales et leur exécution. Certains écarts constatés sont parfois importants. Cependant, les chiffres de l'exécution doivent être interprétés avec prudence. Il ne s'agit pas de données incontestables, certaines sont reconstituées : les montants des réductions et crédits d'impôt sont des données parfaitement objectives, mais il en va tout à fait autrement pour les taux réduits de TVA, car il faut reconstituer le coût fiscal pour l'État de ces différents taux.

En 2019, les règles de chiffrage du coût des taux réduits ont été modifiées pour corriger un biais méthodologique très important : jusqu'alors, on ne retenait que les entreprises des DOM, et non les produits vendus par des entreprises domiciliées en métropole. Cette correction s'est traduite par un ressaut en exécution de 800 millions d'euros par rapport aux années précédentes. Ainsi, certains écarts sont liés à une amélioration des méthodes de chiffrage.

En matière de localisation, rien ne s'oppose à créer des zonages au sein des DOM. Ils doivent cependant reposer sur des critères objectifs et rationnels, pour être compatibles avec les principes constitutionnels. Le

mécanisme de cofinancement dépense fiscale-LBU permet déjà une forme de zonage.

M. Laurent Renouf, délégué général de la Fédération des entreprises des outre-mer (Fedom). – Nous constatons une baisse significative des dépenses fiscales en faveur des entreprises sur les dix dernières années, qu’il s’agisse de crédits d’impôt ou de la défiscalisation en faveur de l’investissement productif. En revanche, les taux de TVA réduits sont plus nombreux. La suppression de la TVA non perçue récupérable (TVA NPR) devait être compensée budgétairement, mais la compensation n’a pas été conforme aux engagements pris par le Gouvernement en 2019.

Quant à l’évaluation des dépenses fiscales, le rapport de la Cour semble un peu sévère. Les évaluations réalisées en 2019 et 2020 par la Commission européenne ont montré que le dispositif prévu était efficace, notamment pour que les entreprises compensent leur absence structurelle de fonds propres. Nous déplorons aussi une difficulté structurelle d’accès au crédit dans les outre-mer. Crédit d’impôt et défiscalisation procurent donc aux entreprises ultramarines une source de financement alternatif et permettent de soutenir un certain nombre de filières.

Le travail d’évaluation existe bien, malgré les améliorations à apporter, notamment en matière de fiabilité des données issues des imprimés fiscaux. C’est bien le travail d’évaluation qui a mis en lumière ce problème de fiabilité des données.

Concernant le logement, le crédit d’impôt intervient en cofinancement indispensable à LBU. Tout rebudgétiser serait une contradiction, car les bailleurs sociaux des COM à autonomie fiscale ne pourraient pas bénéficier de cette mesure.

L’une des conditions de l’agrément au bénéfice du crédit d’impôt est la localisation, qui inclut deux critères importants : un critère d’intérêt économique et un critère d’aménagement du territoire. La recommandation de la Cour des comptes ne semble donc pas particulièrement pertinente.

Concernant l’ingénierie, nous souscrivons au constat de la Cour des comptes, tout comme nous saluons les efforts de l’État depuis trois ans. L’Agence française de développement (AFD) joue un rôle important en matière d’ingénierie. Quand elle est mobilisée, notamment dans le cadre des Corom, les projets fonctionnent. Les entreprises souhaitent que l’AFD intervienne davantage.

Mme Sandrine Venera, conseillère référendaire à la Cour des comptes. – Concernant le suivi des CCT, la Cour avait observé, dans un rapport de juillet 2021 portant spécifiquement sur la DGOM, que celle-ci éprouvait des difficultés à assumer son rôle à la fois de prospective, d’impulsion, de coordination et d’évaluation des politiques publiques en outre-mer, notamment parce qu’elle ne recevait pas tout le soutien requis

dans cette dimension interministérielle. Il serait tout à fait pertinent de pouvoir confier le suivi des CCT à une instance interministérielle, et non à la seule DGOM.

Le comité interministériel des outre-mer (CIOM) du 22 février 2019, institué pour assurer le suivi des principales actions interministérielles menées depuis la fin des assises des outre-mer, et dont découlent *in fine* les CCT, prévoyait pourtant de se réunir une fois par semestre. Contrairement à son engagement, le Gouvernement n'a pas réuni le CIOM depuis septembre 2019, alors qu'il pourrait être un outil de suivi efficace.

M. Philippe-Pierre Cabourdin, conseiller maître à la Cour des comptes. - Notre point de vue vis-à-vis des dépenses fiscales est loin d'être favorable, non par principe, mais à la suite de constats. Facile à mettre en œuvre, cet outil n'est ni pilotable ni localisable - la direction générale des finances publiques (DGFIP) nous a indiqué savoir localiser, désormais, les investissements Pinel, mais nous ne savons pas si cette faculté sera pérenne.

En matière de logement, nous visions avant tout le logement intermédiaire, qui n'est pas soumis à agrément et ne répond pas toujours aux besoins. Lors d'un référé de janvier 2018, nous avons établi qu'un logement Pinel coûtait à l'État trois fois plus cher qu'un logement financé en prêt locatif social (PLS) et deux fois plus cher qu'un logement financé par un prêt locatif aidé d'intégration (PLAI). De plus, certaines dépenses fiscales, eu égard aux engagements que doivent prendre les investisseurs, ne sont pas assez contrôlées. Enfin, certains intermédiaires disposent d'une rentabilité de 10 %, et ce sans aucun risque.

Nous nous félicitons que la DGOM ait engagé un programme pluriannuel d'évaluation, mais nous constatons que ne figurent que des dépenses dont l'évaluation est obligatoire pour que la Commission européenne puisse les prolonger. Nous regrettons que les autres dépenses fiscales ne soient pas concernées, même si nous comprenons parfaitement que la DGOM ait des difficultés humaines pour réaliser de telles évaluations.

Mme Perrine Tournade, conseillère référendaire à la Cour des comptes. - Les dépenses fiscales sont déjà recensées dans le tome II de l'annexe Voies et moyens au projet de loi de finances (PLF). Les dépenses fiscales outre-mer font de plus l'objet d'une annexe spécifique au sein du DPT outre-mer. Ce qui manque, c'est plutôt une évaluation de chaque dépense fiscale pour en apprécier l'efficacité. Plus qu'un jaune budgétaire, une nouvelle revue des dépenses fiscales serait nécessaire.

M. Michel Canévet. - Le rapport de la Cour révèle un effort important de l'État en faveur des outre-mer : il faut s'en féliciter. Hormis en 2019, je n'ai pas observé de sous-exécution par rapport aux lois de finances initiales. La consommation des crédits semble forte, même si la réalité sociale dans les outre-mer indique qu'une politique encore plus ambitieuse serait nécessaire pour répondre aux attentes de la population. La

sous-consommation évoquée serait-elle due à des contreparties que les collectivités ne seraient pas capables de fournir ? Par ailleurs, les aides de l'État en matière d'ingénierie sont importantes, mais mal organisées. Comment être plus efficient ? Comment améliorer le pilotage de l'État ?

M. Victorin Lurel. – Je remercie tous les intervenants, et je souscris aux propos de mon collègue Georges Patient, qui a souligné les qualités comme les limites du rapport de la Cour. Une question n'a pas été abordée : les outre-mer sont trop souvent stigmatisés quand on calcule leur coût et les charges qu'elles représentent pour l'État. Il faudrait parler d'effort budgétaire net, et évaluer les contributions des outre-mer et non seulement les dépenses : ne stigmatisons pas les outre-mer, qui souvent ne sont vus que comme un poids budgétaire. Même si l'effort net de l'État est considérable – j'approuve les récentes augmentations de crédits –, il s'agit de mieux apprécier l'appartenance des outre-mer à la République et à la Nation. Je demande cela depuis 21 ans.

Je m'étonne du fait que les dépenses fiscales soient passées, en investissement, de 2 ou 2,5 milliards d'euros, avant 2015, à 5 ou 6 milliards d'euros à la suite du CICE. Comment sommes-nous arrivés à de tels chiffres ? Comment expliquer ces écarts, alors que des dépenses fiscales ont été supprimées ? La compensation du CICE est-elle comprise dans le calcul ? La Fedom a rappelé que l'aide fiscale à l'investissement productif baisse.

Comme ministre, en cédant aux propositions de la Cour des comptes, j'avais, avec Christian Eckert, accepté de transformer une part de dépense fiscale en crédit d'impôt. Nous nous sommes heurtés à une difficulté majeure, qui n'est toujours pas réglée, à savoir celle du crédit de soudure possible. L'accès au crédit bancaire est difficile, si ce n'est pour de l'ingénierie accompagnée par l'AFD. La Caisse des dépôts et consignations (CDC) a presque disparu, et je reste dubitatif devant l'action de Bpifrance. Comment régler le problème ?

Votre sixième recommandation propose de « borner, conformément à la loi, toutes les dépenses fiscales relatives aux outre-mer », et votre huitième recommandation de « supprimer les dépenses fiscales inefficaces en faveur du logement ». Qu'entendez-vous par « inefficaces » ? En vingt ans, j'ai vu toutes sortes de rapports. La Cour des comptes, en vingt ans, n'a pas changé de vision, celle de contrôle, de pilotage et d'arithmétique comptable.

Le candidat Macron avait promis 4 milliards d'euros supplémentaires pour encourager la convergence. Il n'en est pas allé ainsi. Le fait que le Parlement et le Gouvernement aient accepté un recul de la solidarité nationale au profit de la défiscalisation pour financer le logement social est une erreur éthique. Aujourd'hui, l'on nous dit que cette défiscalisation est inefficace et trop complexe. Cependant, à l'image de la suppression de la TVA NPR, l'État recentralise.

Enfin, je souscris à la nécessaire amélioration du DPT et des données chiffrées. Une information fiable est nécessaire. Tout est fait au pifomètre. Je ne comprends pas de tels écarts.

Mme Catherine Démier. – Monsieur Canévet, concernant la page 8 de la présentation PowerPoint, j'ai peut-être été trop peu pédagogique. Le tableau apprécie l'ensemble des efforts de l'État en faveur des outre-mer et montre l'augmentation des montants ; il inclut des dépenses très classiques, à l'image des salaires des enseignants. En parlant de sous-exécution, nous parlons exclusivement de la mission « Outre-mer » et du programme 123, « Conditions de vie outre-mer », où les crédits sont contractualisés.

Monsieur Lurel, nous n'avons fait que répondre à une commande : connaître l'ampleur des dépenses en outre-mer. Nous n'avons aucune volonté de stigmatiser.

M. Victorin Lurel. – Je parlais plutôt de l'opinion publique, et de certains élus.

Mme Catherine Démier. – Notre référence est la loi ÉROM, qui a fixé des objectifs de réduction d'écart et de convergence.

Concernant les dépenses fiscales, le tableau en annexe n° 6, à la page 94 du rapport, énumère très précisément celles qui sont rattachées à la mission « Outre-mer » : voilà notre grille d'analyse. Je ne pense pas que la suppression du CICE soit incluse.

Mme Isabelle Richard. – Monsieur le président, concernant le CICE, nous vous transmettons les éléments.

M. Victorin Lurel. – Les recommandations de la Cour, notamment sur le bornage des dépenses fiscales en matière de logement, s'appuient-elles sur des études empiriques ? Il n'est pas possible de nous dire que, depuis 1986, nous ne pouvons pas évaluer l'efficacité des dépenses fiscales.

M. Philippe-Pierre Cabourdin. – Le bornage n'est pas spécifique aux outre-mer. La loi prévoit que toute nouvelle dépense fiscale doit être bornée. Se pose donc la question des dépenses antérieures, qui n'étaient pas soumises à ce bornage.

Il est nécessaire d'évaluer les dépenses fiscales ; si nous constatons une inefficience, nous demandons la suppression. En amont, nous souhaitons pouvoir évaluer. Rapport après rapport, comme vous, nous constatons que les évaluations ne sont pas suffisantes, voire inexistantes. Le travail est très important, certes, et la Cour des comptes y prend sa part en réalisant ponctuellement des analyses.

M. Victorin Lurel. – Qu'entendez-vous exactement par bornage ?

M. Philippe-Pierre Cabourdin. – Il s'agit d'un bornage dans le temps, par exemple de 2022 à 2027.

M. Victorin Lurel. – M. Patient le rappelle déjà dans son rapport. Ne parlez-vous pas plutôt d'un plafonnement ? J'espère avant tout qu'une potentielle rebudgétisation n'ira pas freiner le dynamisme du financement privé.

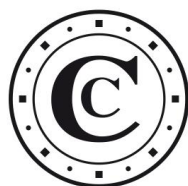
M. Bruno Mauchauffée. – Le bornage est une incitation à évaluer les dépenses fiscales, dispositif par dispositif. La nouvelle LOLF dispose que le PLF doit présenter de manière obligatoire un programme d'évaluation au Parlement. Les corps d'inspection doivent ensuite intégrer cette contrainte dans leur programme de travail, ce qui n'est pas évident.

M. Jean-Claude Requier, président. – Mesdames et messieurs, je vous remercie.

La commission a adopté les recommandations des rapporteurs spéciaux et a autorisé la publication de l'enquête de la Cour des comptes ainsi que du compte rendu de la présente réunion en annexe à leur rapport d'information.

**ANNEXE :
COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES
À LA COMMISSION DES FINANCES**

Cour des comptes



LES FINANCEMENTS DE L'ÉTAT EN OUTRE-MER

Une stratégie à concrétiser,
un Parlement à mieux informer

Communication à la Commission des finances du Sénat

Mars 2022

Sommaire

PROCÉDURES ET MÉTHODES	5
SYNTHÈSE	7
RECOMMANDATIONS	11
INTRODUCTION	13
CHAPITRE I MALGRÉ UN ENGAGEMENT RENFORCÉ DE L'ÉTAT AU PROFIT DES OUTRE-MER, UNE EXÉCUTION DES DÉPENSES CONTRASTÉE	15
I - DES INVESTISSEMENTS IMPORTANTS MAIS SOUS-EXÉCUTÉS	15
A - L'évolution globale des dépenses budgétaires de l'État en faveur des territoires ultramarins	16
B - Une sous-exécution récurrente des crédits de la mission <i>Outre-mer</i> jusqu'en 2021	21
C - Une sous-exécution inquiétante des contrats de convergence et de transformation bientôt à échéance.....	25
II - DES ENGAGEMENTS FINANCIERS QUI PEINENT À SE CONCRÉTISER LOCALEMENT	30
A - Un engagement appuyé de l'État pour soutenir, voire se substituer, aux collectivités les plus fragiles.....	30
B - Un accompagnement diversifié mais peu organisé de l'État ne palliant que partiellement le manque d'ingénierie dans les territoires	36
III - DES DÉPENSES FISCALES SUBSTANTIELLES À L'EFFICACITÉ INCERTAINE	41
A - Malgré une tentative de rationalisation, des dépenses fiscales en augmentation pesant près du triple des dépenses budgétaires.....	42
B - Des évaluations nécessaires pour fiabiliser leur chiffrage et disposer enfin d'informations sur leur efficacité.....	43
CHAPITRE II UN DOCUMENT DE POLITIQUE TRANSVERSALE OUTRE-MER PRÉTENDANT À L'EXHAUSTIVITÉ MAIS <i>IN FINE</i> PEU ÉCLAIRANT ET PEU UTILE	51
I - LE DOCUMENT DE POLITIQUE TRANSVERSALE OUTRE-MER : UN DOCUMENT COMPLEXE À ÉLABORER ET AU CONTENU TOUFFU	52
A - Un processus d'élaboration bien encadré.....	53
B - Une présentation par axes stratégiques artificielle	58
C - Une mesure partielle de la performance	59
II - UN DOCUMENT SANS VÉRITABLE DIMENSION STRATÉGIQUE, À LA FIABILITÉ CONTESTABLE ET D'UNE UTILITÉ MARGINALE	60
A - Un manque de déclinaison de la stratégie générale outre-mer de l'État	61
B - Une inflation de volume qui réduit la lisibilité du document	64
C - Des données présentant en l'état un intérêt limité.....	67
III - LES SCÉNARIOS D'ÉVOLUTION POUR SIMPLIFIER ET CLARIFIER L'INFORMATION DU PARLEMENT ET EN ACCROÎTRE LA PERTINENCE	70
A - L'amélioration et la simplification du DPT actuel.....	71
B - Un document recentré sur les efforts spécifiques outre-mer	71
C - Un document d'information recentré sur le débat d'orientation des finances publiques	74
CONCLUSION GÉNÉRALE	79

LISTE DES ABRÉVIATIONS	81
ANNEXES	83

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des sept chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses sont présentées en annexe du texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

**

Le Parlement peut demander à la Cour des comptes la réalisation d'enquêtes, sur la base du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (commissions des finances), de l'article LO. 132-3-1 du code des juridictions financières (commissions des affaires sociales) ou de l'article L. 132-6 du code des juridictions financières (présidents des assemblées).

La Cour des comptes a été saisie par le président de la commission des finances du Sénat, par lettre du 17 décembre 2020, en application du 2° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, d'une demande d'enquête portant sur « la présentation et l'exécution des dépenses de l'État pour l'outre-mer ». Le Premier président a donné son accord pour la réalisation de cette enquête par courrier du 15 janvier 2021. Un échange avec deux membres de la commission des finances et la Cour a eu lieu le 14 avril 2021 afin de préciser le périmètre des travaux qui a ensuite été appelé par une lettre du Premier président le 30 avril 2021 (cf. annexe n° 1).

Le lancement des travaux de la Cour a été notifié aux administrations et organismes publics concernés par lettres en date des 27 avril 2021, 12 mai et 5 octobre 2021. En accord avec la commission des finances du Sénat, la date de remise du présent rapport a été fixée au mois de mars 2022.

Les rapporteurs ont retenu un échantillon de programmes budgétaires représentatifs de par leur variété (dépenses de personnel, d'intervention, de fonctionnement), leur intégration dans les axes prioritaires pour l'outre-mer (sécurité, enseignement scolaire, environnement, eau, biodiversité, santé au travers du volet inclusion sociale et protection des personnes), leur poids budgétaire et les éventuelles spécificités territoriales (cf. annexe n° 2).

Ils ont conduit des entretiens et adressé des questionnaires aux administrations centrales concernées, aux préfets et hauts commissaires des régions, départements et territoires d'outre-mer, aux responsables des programmes identifiés et aux ordonnateurs secondaires de ces dépenses, et à des collectivités territoriales. Les rapporteurs ont également échangé avec les délégations des outre-mer des deux assemblées parlementaires.

**

Le projet de rapport a été délibéré, le 2 mars 2022, par la cinquième chambre, présidée par Mme Démier, et composée de MM. Hayez et Berthomier, Mme Latournarie-Willems, et MM Duguéperoux et Champomier, conseillers maîtres, ainsi que, en tant que rapporteuses, Mmes Tournade et Venera, conseillères référendaires, et, en tant que contre rapporteur, M. Cabourdin, conseiller maître.

Le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, Mme Camby, rapporteure générale du comité, MM. Morin et Andréani, Mme Podeur, MM. Charpy et Gautier, Mme Démier, M. Bertucci, présidents de chambre, MM. Martin, Meddah, Lejeune et Advielle, Mmes Bergogne et Renet, présidents de chambre régionale des comptes, ainsi que de Mme Hirsch, Procureure générale, a été consulté sur le rapport le 7 mars 2022. Le Premier président a approuvé la transmission du rapport au Parlement le 24 mars 2022.

Synthèse

Au cours des dernières années, l'État a accentué son effort budgétaire en faveur des outre-mer, désormais majoritairement composé de dépenses d'intervention. Il est d'autant plus important, d'une part, de bien retracer l'exécution des engagements budgétaires, et, d'autre part, de faire apparaître l'effort entrepris en faveur de ces territoires.

Malgré un engagement renforcé de l'État au profit des outre-mer, l'exécution des dépenses demeure contrastée, notamment pour les dépenses d'investissement

Des investissements importants pour soutenir les territoires ultramarins

Depuis cinq ans, en poursuivant un objectif de convergence des territoires et départements ultramarins avec les départements métropolitains fixé notamment par la loi relative à l'égalité réelle outre-mer (Érom) du 28 février 2017, l'État finance une part importante des investissements publics outre-mer. En 2021, le budget global (dépenses budgétaires et dépenses fiscales) destiné à soutenir les politiques publiques ultramarines s'est en effet élevé à 27,3 Md€, hors dépenses sociales, soit 11 % de plus qu'en 2020. Plus de la moitié de ces dépenses sont désormais des dépenses d'intervention qui font l'objet d'engagements contractuels de l'État et des collectivités territoriales concernées. Cet effort se traduit par un montant important de dépenses budgétaires (20,9 Md€) mais aussi par des dépenses fiscales particulièrement élevées (6,3 Md€ en 2021). Ces dernières, dont l'efficacité et l'efficience au profit des outre-mer n'ont jamais été clairement démontrées, représentent un manque à gagner significatif pour le budget de l'État, alors même qu'elles ne sont jamais évaluées sérieusement, quand elles le sont.

Un engagement financier important qui peine à se concrétiser sur le terrain

Malgré les investissements importants réalisés par l'État dans les territoires ultramarins, d'évidentes inégalités persistent en matière de transports, d'infrastructures, d'assainissement, d'électricité, de télécommunications ou d'accès au logement social. L'intensité de ces besoins, renforcée pour deux de ces territoires (Guyane et Mayotte) par une croissance démographique dynamique, a conduit l'État à multiplier les plans de développement en faveur de ces territoires qui demeurent fragiles en raison de leur situation financière et de l'insuffisance de ressources humaines qualifiées.

Les faibles capacités administratives ou techniques des collectivités appelées à réaliser les investissements financés par l'État et, le cas échéant, par des fonds européens nécessitant une forte expertise administrative¹, peuvent expliquer, compte tenu de la complexité de certains investissements, la sous-exécution régulière des crédits affectés.

¹ Cour des comptes, « La gestion des fonds européens structurels et d'investissement en outre-mer : des résultats inégaux, une démarche de performance à consolider », rapport public annuel, février 2019.

La Cour constate des progrès récents en matière d'exécution des crédits de la mission *Outre-mer* mais, pour être plus effectifs, les engagements financiers de l'État doivent être mieux suivis, tant au niveau central (Livre bleu des outre-mer de 2018, décisions du comité interministériel des outre-mer) qu'au niveau local (contrats de convergence et de transformation ou CCT mis en place depuis 2019), par le développement d'un appui à l'ingénierie locale permettant de garantir la bonne exécution des crédits alloués. La plupart des collectivités territoriales ne disposent pas en interne des compétences suffisantes pour conduire l'ensemble des projets identifiés dans ces CCT comme dans leurs propres plans pluriannuels d'investissement. L'accompagnement des collectivités souffre encore d'un manque de coordination, préjudiciable à la bonne conduite des projets.

Ces sous-exécutions récurrentes des crédits - les engagements financés par la mission *Outre-mer* n'atteignant que 32 % des montants des CCT aux trois quarts de leur calendrier de mise en œuvre - doivent conduire à une réflexion portant sur l'adéquation entre le niveau d'investissement financier de l'État et son appui en matière d'ingénierie, au regard des capacités des territoires d'outre-mer à engager et liquider ces dépenses.

Un document de politique transversale consacré à l'outre-mer qui n'éclaire pas suffisamment le Parlement

Le document de politique transversale outre-mer, un document complexe à élaborer et touffu

Le document de politique transversale (DPT) outre-mer répond, depuis sa création en 2006, au double objectif de décrire les grands axes de la politique transversale de l'État dans ces territoires en les déclinant selon une gamme d'objectifs et d'indicateurs de performance, et de présenter un panorama exhaustif des dépenses budgétaires, sociales et fiscales de l'État dans une optique de comptabilité quasi analytique.

Cet objectif initial, d'une meilleure efficacité de l'action de l'État dans la coordination des politiques menées outre-mer passe désormais plus par les plans et les instruments contractuels relatifs aux outre-mer que par une compilation de données budgétaires. De plus, les mécanismes de coordination gouvernementale (Comité interministériel des outre-mer) ne sont plus mobilisés depuis 2019.

Ce document de synthèse, dont le format a atteint 420 pages en 2021, enrichi et précisé année après année, a vocation à présenter une vision complète de l'effort de l'État envers les territoires d'outre-mer, autant sur le plan rétrospectif (crédits de paiement en exécution pour l'année n-2) que prévisionnel (estimations pour l'année n et projections pour l'année n+1).

Sa conception est assurée par la direction générale des outre-mer (DGOM) en liaison avec les 94 responsables des programmes contributeurs relevant de 31 missions budgétaires différentes.

En pratique, l'élaboration de ce document se révèle complexe et coûteuse en temps, sans pour autant parvenir à un document fiable, exhaustif et adapté au temps de la décision parlementaire, puisqu'il ne peut être exploité avant le vote des lois de finances.

*Un document sans véritable dimension stratégique, à la fiabilité contestable,
peu utilisé pour préparer les travaux budgétaires*

Au regard du profil des 18 autres DPT produits en 2021, on peut s'interroger sur la justification de ce DPT, dont la finalité, conformément à la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (Lof), devrait être de refléter la mise en œuvre d'une politique distincte. Seul document de cette nature correspondant à une approche territorialisée, il correspond aujourd'hui en réalité à l'addition, plus ou moins fiable, de la masse des crédits que l'État affecte aux outre-mer - plus de 42 % de ceux-ci sont consacrés aux rémunérations d'agents publics, au premier rang desquels figurent les enseignants. Le DPT devrait plutôt se concentrer sur l'identification des moyens budgétaires consacrés aux actions en faveur de la convergence entre les territoires d'outre-mer et la métropole, qui constitue l'axe cardinal de l'action des pouvoirs publics.

À cet égard, l'absence d'articulation entre le DPT et les actions incombant à l'État au titre de la loi Érom, traduite dans le Livre bleu adopté par le Gouvernement en 2018 pour mettre en œuvre la stratégie pour les outre-mer, ne permet pas au Parlement ou aux citoyens d'avoir une vision précise des objectifs et des réalisations. Cette absence de mise en perspective des moyens mobilisés par rapport aux objectifs fixés se constate également pour le respect des engagements pris par l'État dans le cadre des divers plans d'urgence qui se sont multipliés ces dernières années à la suite de crises survenues dans ces territoires.

Malgré la forte implication de la DGOM pour la confection du DPT et la mobilisation de nombreux fonctionnaires des ministères concernés, les délais contraints pour sa confection - 28 % des responsables de programmes ne les respectent pas - et son exploitation sont peu compatibles avec le calendrier des travaux budgétaires du Parlement. De plus, la présence de données parfois lacunaires (données financières ou indicateurs), incohérentes, illisibles ou inexploitable réduisent encore l'intérêt d'un document dont les lacunes ne sont pas exposées au Parlement.

Victime d'une injonction contradictoire entre l'objectif de constituer un document ciblé sur une politique publique et celui de rendre compte de façon quasi analytique des dépenses de l'État en outre-mer, le DPT outre-mer est ainsi devenu un document touffu qui se révèle en fin de compte sans grande utilité.

*Les scénarios d'évolution pour simplifier et clarifier l'information du Parlement
et accroître la pertinence des documents présentés*

Une évolution du DPT outre-mer paraît ainsi nécessaire pour lui permettre d'éclairer le projet de loi de finances et constituer le support d'un débat éclairé sur les actions spécifiques de l'État au profit des outre-mer.

La Cour identifie dans cette perspective plusieurs scénarios d'évolution, même si aucun d'entre eux ne permet, en l'état, de garantir la disponibilité des informations au moment de l'examen du projet de loi de finances, du fait des arbitrages parfois tardifs opérés par le gouvernement sur les programmes budgétaires concernés.

L'option privilégiée serait de redonner davantage de sens au DPT par un recentrage sur deux points :

- présenter explicitement l'articulation entre les objectifs de la loi Érom, les ambitions portées par le Livre bleu et traduites pour chaque territoire depuis 2019 dans les CCT, et les engagements budgétaires de l'État effectivement votés puis mis en œuvre par les responsables des programmes budgétaires concernés ;
- recentrer le DPT sur les efforts spécifiques de l'État outre-mer pour favoriser la convergence des territoires d'outre-mer et de la métropole et permettre ainsi d'en apprécier les progrès.

Cette évolution permettrait au Parlement, comme aux citoyens, de disposer d'une meilleure information en intégrant davantage de considérations propres aux territoires d'outre-mer lors des débats de chaque mission et de pouvoir veiller à la mise en œuvre de cette convergence au sein des principales missions budgétaires de l'État concernées.

Recommandations

Sur l'exécution des dépenses de l'État outre-mer :

1. Assurer un suivi régulier des mesures contractualisées entre l'État et les collectivités, tant au niveau central que local (services de l'État, DRFiP, collectivités), par la mise en place d'outils préétablis de suivi, d'analyse et de communication (*DGOM*).
2. Conditionner, pour chaque contrat ou plan d'urgence passé entre l'État et les collectivités territoriales ultramarines, le versement de nouvelles subventions et de dotations ciblées au respect des engagements contractualisés par les collectivités (*DGOM et DB*).
3. Faciliter localement la gestion des crédits, en accroissant la fongibilité des crédits entre les différents budgets opérationnels de programme contributeurs aux contrats de convergence et de transformation (*DB et DGFIP*).
4. Généraliser les plateformes d'ingénierie dans les territoires ultramarins, en y consacrant les effectifs et les moyens nécessaires à leur bon fonctionnement, et améliorer la coordination des dispositifs d'ingénierie au profit de ces territoires en faisant de ces plateformes l'interlocuteur unique des collectivités (*DGOM et DMAT*).
5. Poursuivre la fiabilisation du chiffrage des principales dépenses fiscales relatives aux outre-mer (*DLF, DGOM, DB, DG Trésor, DGFIP*).
6. Borner, conformément à la loi, toutes les dépenses fiscales relatives aux outre-mer (*DLF, DGOM, DB, DG Trésor, DGFIP*).
7. Établir sans délai un programme pluriannuel exhaustif d'évaluation des dépenses fiscales en faveur des territoires d'outre-mer et proposer la suppression des dépenses fiscales inefficaces (*DGOM, DLF, DB, DG Trésor, DGFIP*).
8. Supprimer les dépenses fiscales inefficaces en faveur du logement, et abonder du montant correspondant les crédits de la ligne budgétaire unique (*DGOM, DLF, DB, DG Trésor, DGFIP*).

Sur l'information du Parlement sur les dépenses en faveur de l'outre-mer :

9. Recentrer le DPT sur les crédits destinés à favoriser la convergence des territoires d'outre-mer par rapport à ceux de métropole (*DGOM, DB*).
10. Rendre compte au Parlement du contrôle de cohérence effectué par le ministère des outre-mer sur les informations transmises par les responsables de programme budgétaire concernés par le DPT (*DGOM, DB*).

Introduction

Les revendications sociales répétées qui ont traversé les outre-mer entre 2006 et 2009, puis de nouveau en 2017 en Guyane et en 2018 à Mayotte et à La Réunion, soulignent la permanence, voire l'aggravation, des fragilités économiques et sociales de ces territoires. Elles portent sur le pouvoir d'achat, l'accès à l'emploi, les inégalités, l'insécurité ou encore l'immigration clandestine.

À chaque crise, l'État a tenté d'y répondre par la mise en place de plusieurs plans d'urgence mais aussi par une augmentation significative de son effort budgétaire.

Dans le prolongement de la loi de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer² élaborée en vue de réduire les écarts de développement persistants entre les territoires d'outre-mer et la métropole et de favoriser leur convergence, les Assises des outre-mer tenues en 2017 avaient abouti à un diagnostic partagé des principaux besoins des outre-mer et fait émerger une ambition au profit des territoires ultramarins.

Ces Assises ont permis aux ultramarins de définir des priorités et de dessiner des projets, que l'État a décidé, en lien avec les collectivités locales, d'accompagner, notamment par des moyens financiers appropriés. Le Livre bleu des outre-mer, feuille de route arrêtée en 2018 par le Gouvernement, identifie les axes prioritaires et un cadre de mise en œuvre.

Cependant, le cadre budgétaire de mise en œuvre de ces objectifs de rattrapage et de convergence restitue difficilement ces crédits dispersés. Les instruments de cette politique sont nombreux, complexes et trop peu coordonnés, mobilisant des partenaires locaux pour la plupart fragiles aux ressources humaines qualifiées insuffisantes, et les services déconcentrés de l'État apparaissent comme submergés.

En conséquence, il manque un document de synthèse permettant au Parlement de fixer les moyens financiers et de permettre à celui-ci d'opérer un suivi fiable des ressources pour atteindre les objectifs de convergence assurant la réduction des écarts entre métropole et outre-mer.

Si parmi les différentes missions que compte le budget de l'État figure une mission spécifiquement consacrée aux *Outre-mer*³, celle-ci est loin de refléter l'intégralité des contributions de l'État au profit des territoires ultramarins. En effet, les politiques publiques ultramarines étaient portées en 2021 par 94 programmes relevant de 31 missions différentes⁴, que des prélèvements sur les recettes de l'État viennent compléter.

² Loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique, dite loi Érom.

³ La mission *Outre-mer*, pilotée par le ministre des outre-mer, est composée de deux programmes dont la DGOM est responsable : le programme 138 *Emploi outre-mer* et le programme 123 *Conditions de vie outre-mer*, le premier disposant de près de trois fois plus de crédits que le second.

⁴ En 2022, 102 programmes relevant de 31 missions concourent à la mise en œuvre de ces politiques publiques.

Les moyens destinés aux outre-mer sont donc difficiles à appréhender dans les documents budgétaires car les financements qui y sont retracés ne sont pas tous spécifiques aux outre-mer et sont donc répartis entre le ministère des outre-mer et les autres ministères.

Aussi, afin d'assurer l'information du Parlement dans le cadre des débats relatifs aux lois de finances, il est indispensable que les parlementaires disposent de documents de synthèse permettant d'avoir une vision globale de la politique publique programmée et conduite au profit des outre-mer. C'est ce qui justifie l'intérêt d'un document public de synthèse relatif aux outre-mer.

Ce document, qui prend depuis 2006 la forme d'un document de politique transversale (DPT), tend à présenter chaque année la totalité des crédits budgétaires et des dépenses fiscales consacrés aux outre-mer. En 2021, ces crédits budgétaires représentaient un peu plus de 4 % des dépenses du budget général de l'État, soit 20,93 Md€ de crédits de paiement (CP) en loi de finances initiale (LFI). À ces dépenses budgétaires s'ajoutent des dépenses fiscales atteignant 6,381 Md€⁵. L'effort financier global de l'État en faveur des outre-mer a ainsi augmenté de près de 11 % par rapport à 2020, passant de 24,6 Md€ à un peu plus de 27,3 Md€⁶, hors dépenses sociales⁷.

L'enquête conduite par la Cour, sur le fondement de l'article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, s'attache dans un premier temps à analyser l'exécution de ces dépenses, qui apparaît contrastée malgré un engagement renforcé de l'État au profit des outre-mer (chapitre I). Ces constats portent sur un périmètre resserré de ces dépenses, puisque la Cour, en accord avec les membres de la Commission des finances du Sénat, n'a pas procédé à une approche consolidée de l'ensemble des finances publiques outre-mer ou à une analyse approfondie des dépenses du plan de relance, qui font l'objet de travaux distincts de la juridiction. Enfin, sans pour autant avoir procédé à leur examen exhaustif et approfondi, la Cour ne s'est intéressée qu'aux dépenses fiscales spécifiques aux territoires ultramarins et non à l'ensemble de celles qui s'y appliquent.

Dans un second temps, la présente enquête vise à analyser la pertinence du DPT outre-mer et sa capacité à éclairer suffisamment le Parlement dans le cadre du vote des lois de finances (chapitre II). L'analyse de ce DPT s'est appuyée notamment sur l'examen d'un échantillon de 16 des 94 programmes budgétaires, jugés les plus représentatifs par leur variété budgétaire (dépenses de personnel, de fonctionnement, d'intervention et d'investissement), leur intégration dans des axes prioritaires pour les outre-mer (sécurité, enseignement scolaire, environnement/eau, biodiversité, santé), leur poids budgétaire et leurs éventuelles spécificités territoriales⁸.

⁵ Tome II *Voies et Moyens* annexé au PLF 2022 (6,2 Md€ en 2020).

⁶ Crédits budgétaires de la LFI 2021 auxquels s'ajoutent les dépenses fiscales identifiées dans le Tome II *Voies et Moyens* annexé au PLF 2022.

⁷ Retraites, assurance maladie, aide sociale aux personnes âgées, aide sociale aux personnes handicapées, aide sociale à l'enfance et aide sociale au titre de l'insertion, etc.

⁸ Cf. annexe n° 2, Échantillon des programmes budgétaires examinés par la Cour.

Chapitre I

Malgré un engagement renforcé de l'État au profit des outre-mer, une exécution des dépenses contrastée

Pour permettre d'apprécier l'exécution des dépenses de l'État en faveur des outre-mer, la Cour s'est appuyée sur les données disponibles au sein du DPT. Compte tenu des limites du document, exposées *infra*, celles-ci doivent être traitées avec prudence.

I - Des investissements importants mais sous-exécutés

En 2016, le rapport du sénateur Victorin Lurel sur l'égalité réelle outre-mer⁹ avait relevé des écarts forts et persistants entre les outre-mer et la France métropolitaine dans les domaines socio-économiques (en matière de niveau de vie, de prix à la consommation, de chômage, d'échec scolaire, etc.). Il constatait également des inégalités en matière de dépenses et d'investissement pour les infrastructures de base (transport, assainissement, énergie, logement, numérique, etc.).

Plusieurs textes législatifs ont tenté de remédier à ces constats, qu'il s'agisse de la loi relative à la régulation économique outre-mer du 20 novembre 2012¹⁰, de la loi relative à l'actualisation du droit des outre-mer du 14 octobre 2015¹¹ ou de la loi Érom du 28 février 2017¹².

Une dialogue citoyen a également été conduit dans le cadre des Assises des outre-mer organisées entre octobre 2017 et mars 2018. Publié au terme de ces travaux, le Livre bleu des outre-mer, qui en constitue la feuille de route, fixe les axes prioritaires des populations ultramarines pour leur territoire, à savoir la mise en œuvre effective, voire l'adaptation, des politiques publiques engagées au niveau national, l'accompagnement des territoires à la transformation et à la construction de leur avenir, et le renforcement de leur influence et de leur rayonnement.

⁹ Victorin Lurel, *Égalité réelle outre-mer*, rapport au Premier ministre, mars 2016.

¹⁰ Loi n° 2012-1270 du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique outre-mer et portant diverses dispositions relatives aux outre-mer.

¹¹ Loi n° 2015-1268 du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit des outre-mer.

¹² Loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.

Depuis 2017, l'effort de l'État en faveur des territoires ultramarins est manifeste (en prenant en compte les principaux programmes contributeurs ainsi que ceux identifiés par la Cour dans son échantillon¹³, les crédits du PLF destinés aux outre-mer ont augmenté de plus de 21 % en AE comme en CP). Il apparaît cependant que les projets sur les territoires, qui correspondent de plus en plus à des dépenses d'équipement, peinent encore à se concrétiser.

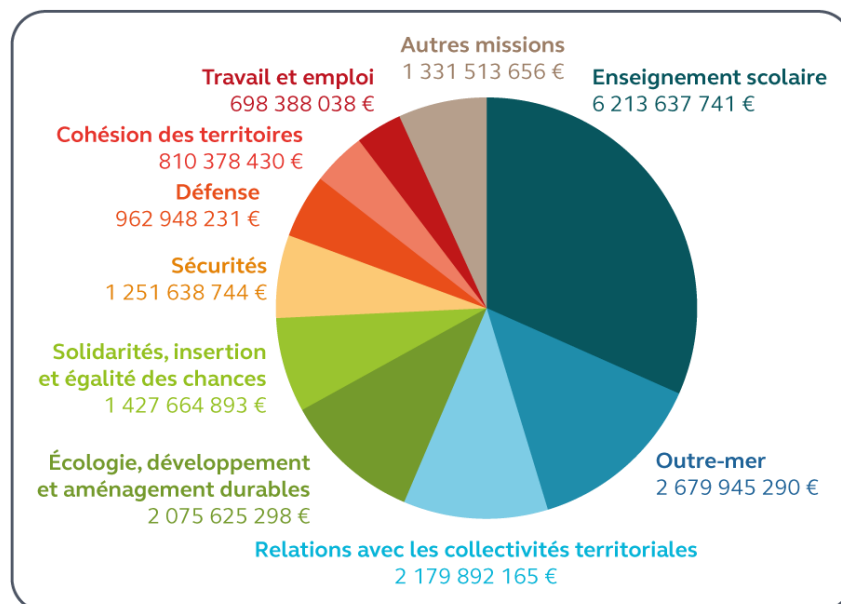
A - L'évolution globale des dépenses budgétaires de l'État en faveur des territoires ultramarins

1 - Un effort en provenance des missions sectorielles du budget de l'État

Les crédits budgétaires consacrés aux outre-mer représentaient en 2021 un peu plus de 4 % des dépenses du budget général de l'État, soit 20,93 Md€ de CP en LFI (19,86 Md€ en AE). Cet effort s'est accru de 8,2 % par rapport à 2020, où les CP atteignaient 19,35 Md€ en LFI. Une légère diminution peut être constatée au PLF 2022, puisque ces crédits ont été portés à 19 Md€ en AE et à 20,76 Md€ en CP, soit une baisse de 4,3 % en AE et 0,8 % en CP par rapport à la LFI 2021. Ces dépenses correspondent aux seuls crédits budgétaires inscrits au budget général de l'État. Ce dernier a cependant mobilisé d'autres instruments financiers, notamment sous la forme de prélèvements sur recettes destinés aux collectivités territoriales.

L'engagement de l'État est majoritairement porté par neuf missions qui contribuent pour plus de 93 % du total de son effort financier en faveur des territoires ultramarins. La principale mission contributrice, *Enseignement scolaire*, regroupe à elle seule 32 % des crédits consacrés aux outre-mer. La mission *Outre-mer* ne représente que 11,3 % de cet effort global (en CP exécutés).

Graphique n° 1 : principales missions contributrices à la politique de l'État outre-mer

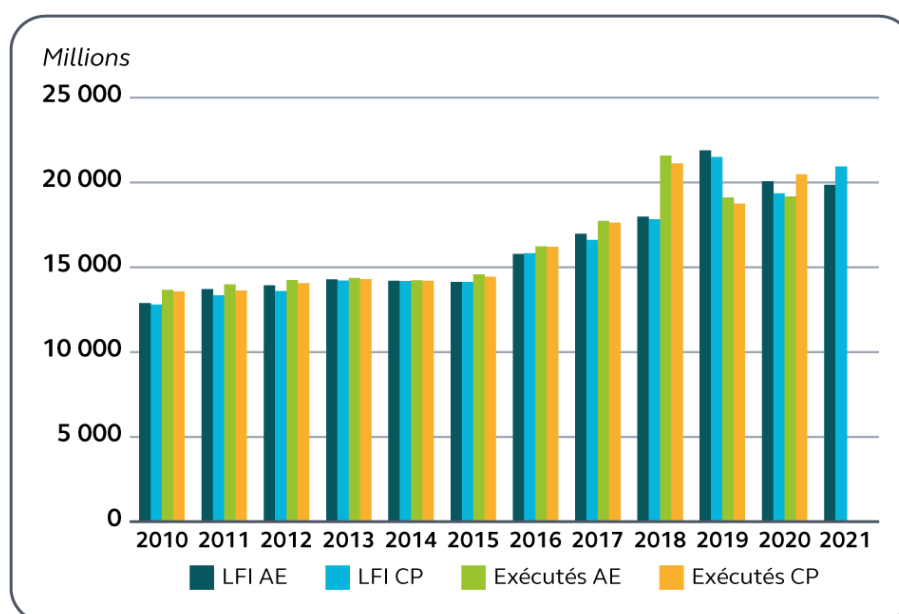


Source : Cour des comptes d'après le DPT outre-mer 2021

¹³ Cf. annexe n° 2, Échantillon des programmes budgétaires examinés par la Cour. La mission *Relations avec les collectivités territoriales* a été volontairement écartée car elle repose majoritairement sur des prélèvements sur recettes.

Depuis une dizaine d'années, les dépenses de l'État en faveur des outre-mer ont tendance à augmenter, bien que la courbe s'infléchisse depuis 2019. Ces données sont toutefois difficilement comparables d'une année sur l'autre, puisque le DPT ne présente pas ces dépenses à périmètre constant. En effet, chaque année, le nombre de programmes, voire de missions, pris en compte dans le document varie, très souvent à la hausse, affectant *de facto* le poids global de la contribution de l'État aux politiques publiques ultramarines.

Graphique n° 2 : évolution des dépenses de l'État en faveur des outre-mer, entre 2010 et 2021



Source : Cour des Comptes d'après les DPT outre-mer 2010 à 2022

Entre 2018 et 2022, l'effort global de l'État (contributions du budget général et dépenses fiscales) a augmenté de 8 % en AE et 16 % en CP soit respectivement + 2 Md€ en AE et + 3,8 Md€ en CP. Cette tendance se constate aussi bien sur l'évolution des dépenses budgétaires que sur les dépenses fiscales.

Tableau n° 1 : évolution de l'effort financier global de l'État en faveur de l'outre-mer entre 2018 et 2022 (en €)

	LFI 2018		PLF 2022		Évolution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<i>Contribution totale du BG</i>	17 984 043 466	17 832 172 197	19 010 995 150	20 757 432 734	6 %	16 %
<i>dont mission outre-mer</i>	2 103 170 349	2 066 674 758	2 628 421 534	2 466 951 635	25 %	19 %
<i>Dépenses fiscales</i>	5 513 000 000	5 513 000 000	6 373 000 000	6 373 000 000	16 %	16 %
Total	23 497 043 466	23 345 172 197	25 383 995 150	27 130 432 734	8 %	16 %

Source : Cour des comptes d'après les DPT outre-mer et les tomes II des Voies et Moyens 2018 et 2022

L'évolution des dépenses budgétaires montre d'importantes fluctuations sur la période. Ainsi, si les dépenses de fonctionnement augmentent de près de 20 % en AE et de 19 % en CP, les dépenses d'investissement connaissent une baisse significative de 36 % en AE et 37 % en CP. Ce sont toutefois les dépenses de personnel et d'intervention qui connaissent les plus fortes augmentations en montant, avec respectivement + 748 M€ en AE et CP pour les premières et + 194 M€ en AE et + 2 109 M€ en CP pour les secondes.

Tableau n° 2 : évolution par titre de l'effort financier de l'État en faveur de l'outre-mer entre 2018 et 2022 (en €)

	LFI 2018		PLF 2022		Évolution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Dépenses de personnel	8 053 598 433	8 053 598 433	8 801 795 846	8 801 793 944	9 %	9 %
<i>dont mission Outre-mer</i>	154 170 286	154 170 286	173 854 172	173 854 172	13 %	13 %
Dépenses de fonctionnement	988 039 726	966 151 632	1 188 153 717	1 152 035 647	20 %	19 %
<i>dont mission Outre-mer</i>	44 211 101	44 211 101	49 246 175	49 246 175	11 %	11 %
Dépenses d'investissement	318 269 132	320 284 590	202 673 030	202 635 257	- 36 %	- 37 %
<i>dont mission Outre-mer</i>	17 206 000	21 559 458	23 859 670	18 982 378	39 %	- 12 %
Dépenses d'intervention	8 624 136 175	8 492 137 542	8 818 372 557	10 600 967 886	2 %	25 %
<i>dont mission Outre-mer</i>	1 887 582 963	1 846 733 911	2 382 550 618	2 225 958 012	26 %	21 %
Total	17 984 043 466	17 832 172 197	19 010 995 150	20 757 432 734	6 %	16 %

Source : Cour des comptes d'après les DPT outre-mer 2018 et 2022

La réforme de l'organisation territoriale de l'État, l'amélioration du taux d'encadrement au sein des établissements scolaires en outre-mer ou encore la nouvelle politique de rémunération des militaires expliquent en partie la hausse des crédits du titre 2 sur les cinq dernières années. Malgré cette augmentation, la part des dépenses de personnel dans le budget global consacré aux outre-mer a diminué entre 2018 et 2022, passant de 45,1 % à 42,4 % des CP.

Les dépenses d'intervention ont, quant à elles, bénéficié de la mise en place, à compter de 2019, des contrats de convergence et de transformation (CCT) sur l'ensemble des territoires ultramarins, avec un périmètre de contractualisation plus large et des ressources budgétaires redimensionnées, constituant un premier outil de traduction concrète des objectifs du Livre bleu. Par rapport aux contrats de plan État-région et aux contrats de développement antérieurs, des crédits supplémentaires ont été contractualisés et étendus aux principaux groupements de collectivités. La part des CP consacrée à ces dépenses d'intervention dans le budget global est ainsi passée de 47,8 % en 2018 à plus de 51 % en 2022.

Ces évolutions montrent le changement de nature de la dépense budgétaire, avec une part désormais plus importante des dépenses d'intervention. Celles-ci s'inscrivent davantage dans une pluriannualité et se traduisent très largement par des cofinancements entre l'État, les collectivités et d'autres partenaires (opérateurs ou fonds européens).

2 - La répartition territoriale des dépenses de l'État en faveur des outre-mer

Le DPT répartit par région ou collectivité les dépenses budgétaires en faveur des outre-mer. Certains dispositifs, telles les compensations des charges spécifiques à l'outre-mer versées aux organismes sociaux, ne peuvent pas être territorialisés, ne rendant pas possible une connaissance précise, au moment de l'élaboration du DPT, de leurs effets par territoire.

a) Un engagement ponctuel au profit de la Guyane et de Mayotte

La répartition détaillée des dépenses par territoire¹⁴ souligne l'effort consacré par l'État, au cours des dernières années, au profit des départements de la Guyane et de Mayotte, dont les besoins en équipements et services, essentiellement sociaux et scolaires, restent importants du fait de leur évolution démographique rapide et de la structure particulièrement jeune et dynamique de leur population.

La Guyane a ainsi bénéficié de 36 % d'AE et de 23 % de CP supplémentaires entre la LFI 2018 et la LFI 2020. Mayotte a également bénéficié d'augmentations de crédits de 16 % en AE et de 15 % en CP. *A contrario*, la Martinique et la Guadeloupe ont vu une nette diminution de leurs crédits, respectivement à hauteur de 16 % en AE et CP, et de 4 % en AE et de 6 % en CP.

Cette tendance ne s'est pas poursuivie dans la LFI 2021 et le PLF 2022, puisque les AE consacrées aux territoires de la Guyane et de Mayotte ont diminué de 11 % en LFI 2021 et de 4,6 % au PLF 2022 pour le premier, et de 6,8 % en LFI 2021 et de 4,9 % au PLF 2022 pour le second.

La répartition territoriale des crédits en LFI opérée par les ministères sectoriels souffre néanmoins d'un manque de fiabilité. En effet, le manque de temps pour l'élaboration du DPT et, parfois, l'absence d'architecture budgétaire permettant d'isoler les dépenses par territoire conduisent certains ministères à utiliser des clés de répartition que la DGOM et la direction du budget (DB) n'ont pas été en mesure de communiquer à la Cour.

b) La comparaison des engagements de l'État au profit des outre-mer et en faveur du territoire métropolitain

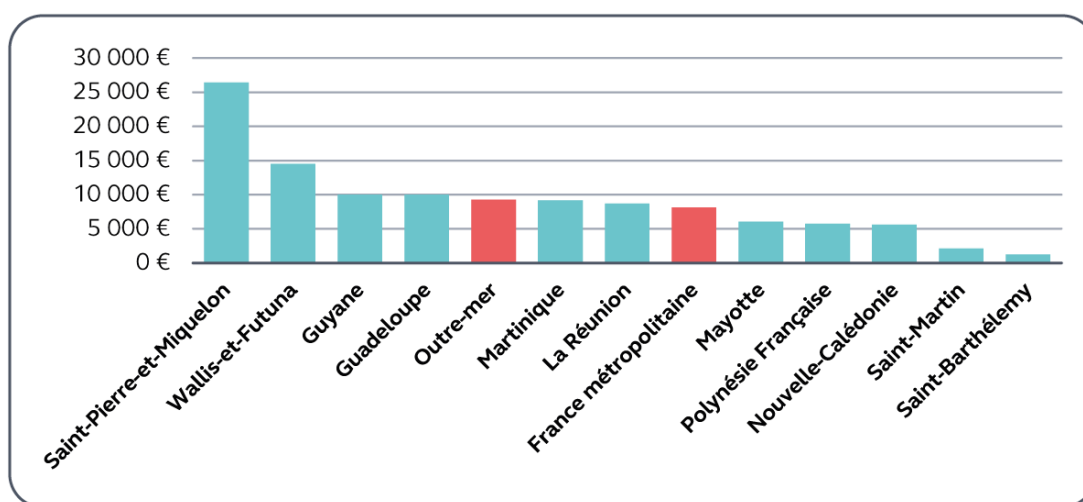
En février 2021, l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) a publié un rapport sur la statistique publique dans les départements et régions d'outre-mer et les collectivités d'outre-mer¹⁵, qui brosse un panorama des publications et des indicateurs existants au profit des territoires ultramarins. Il fait état d'une de ses études mettant en évidence un écart significatif de niveau de vie et d'accès aux services publics entre la métropole et les départements ultramarins puisqu'en « 2017, les habitants des départements d'outre-mer (Dom) ont globalement un niveau de vie plus faible qu'en métropole et les inégalités sont plus marquées, surtout en Guyane et bien plus encore à Mayotte. Le taux de pauvreté monétaire au seuil national est deux à quatre fois plus élevé dans les départements d'outre-mer historiques qu'en France métropolitaine, et cinq fois plus à Mayotte ».

¹⁴ Cf. annexe n° 3, Répartition territoriale des dépenses de l'État.

¹⁵ Insee, *Statistiques publiques dans les départements et régions d'outre-mer et les collectivités d'outre-mer*, février 2021.

La ventilation des crédits par territoire, rapportée à la population de moins de 60 ans¹⁶ recensée sur chacun d'entre eux, montre néanmoins l'engagement de l'État en faveur des territoires d'outre-mer. En 2020, les dépenses budgétaires s'y sont élevées à 20,5 Md€, soit 10 065 € par personne de moins de 60 ans, ce qui représente une augmentation d'un peu de plus de 1 800 € par rapport à l'année précédente. À titre de comparaison, les dépenses budgétaires de l'État en faveur de la métropole représentaient cette même année 8 100 € par habitant de moins de 60 ans¹⁷.

Graphique n° 3 : répartition territoriale des dépenses budgétaires de l'État, par habitant de moins de 60 ans



Source : Cour des comptes d'après DPT 2020 et données Insee

Parmi les départements et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 73 de la Constitution, ce sont la Guyane et la Guadeloupe qui bénéficient des dépenses budgétaires les plus élevées (10 000 € par habitant de moins de 60 ans) et c'est à Mayotte qu'elles sont les plus faibles (6 000 €). Elles restent moins importantes que la moyenne en outre-mer et qu'en métropole en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie, à Saint-Martin et Saint-Barthélemy. Ces dernières disposent de plus de compétences transférées par l'État, qui intervient donc moins, et bénéficient d'une plus grande autonomie fiscale. Les dépenses budgétaires sont en revanche particulièrement importantes à Saint-Pierre-et-Miquelon (26 500 €)¹⁸ ainsi qu'à Wallis-et-Futuna (14 500 €), bien que ces collectivités disposent également d'une très forte autonomie.

¹⁶ F. Écalle, *Les dépenses budgétaires et fiscales pour l'outre-mer en 2019*, Fipeco, 26 novembre 2020. « La population de moins de 60 ans représente une part plus importante de la population dans l'outre-mer (84 %) qu'en métropole (74 %). Or les charges de l'État dépendent plus de cette tranche de la population, en raison notamment du poids de l'enseignement, et sont donc de ce fait naturellement plus élevées outre-mer. Les dépenses budgétaires pourraient être rapportées aux populations ultramarines et métropolitaines mais les ratios obtenus seraient peu pertinents dans la mesure où la population ultramarine est plus jeune et pèse ainsi naturellement plus sur le budget de l'État (celui-ci consacre, par exemple, le quart de ses dépenses hors intérêts à l'enseignement scolaire). La population métropolitaine pèse en revanche plus sur les dépenses des administrations de sécurité sociale, dont il n'est pas tenu compte dans cette analyse, à travers les retraites et l'assurance maladie ».

¹⁷ Plus de la moitié de cet écart tient aux compléments de rémunérations dont bénéficient les fonctionnaires servant en outre-mer.

¹⁸ Le préfet de Saint-Pierre-et-Miquelon précise que l'engagement, en fin d'année 2020, du marché de travaux de construction d'un terminal de croisière, pour un montant de 13 M€, contribue de manière non négligeable au niveau atteint par cet indicateur pour le territoire.

En prenant en compte cette tranche de population, les dépenses de l'État sont donc majoritairement plus élevées en outre-mer qu'en métropole. Néanmoins, elles doivent s'analyser à l'aune du constat effectué par l'Autorité de la concurrence qui constatait, dans son avis de 2019¹⁹, des différences significatives de prix entre la métropole et les outre-mer, allant de + 19 % à + 38 % sur les seuls produits alimentaires.

B - Une sous-exécution récurrente des crédits de la mission *Outre-mer* jusqu'en 2021

Si l'engagement financier de l'État est loin d'être négligeable dans les territoires ultramarins, il s'est longtemps accompagné d'un niveau inquiétant de sous-exécution des crédits. Ces sous-consommations s'expliquent à la fois par des facteurs endogènes et exogènes aux territoires, qui ralentissent la concrétisation des projets : éloignement qui entraîne des surcoûts importants, climat et risques naturels qui fragilisent les équipements et installations et imposent l'application de normes spécifiques, insuffisante disponibilité du foncier, capacités financières limitées de certaines collectivités, insuffisance de personnel administratif qualifié, faiblesse de l'ingénierie locale, étroitesse des marchés et déficit de compétitivité.

Depuis plusieurs années, la Cour a relevé la sous-exécution récurrente des crédits de la mission *Outre-mer*²⁰, tant en AE qu'en CP²¹. Elle souligne toutefois la nette amélioration du pilotage de la mission au cours des deux dernières années, ayant conduit à une consommation quasi intégrale des crédits disponibles, favorisée cependant par des ajustements en gestion (transferts, annulations, etc.). En 2019 et en 2020, sur la quasi-totalité des territoires, les AE votées en LFI ont été sous-exécutées. Les effets de la crise sanitaire sur les économies locales justifient évidemment une part significative de cette sous-consommation en 2020. Les premiers résultats de l'exécution budgétaire en 2021 montrent cependant une amélioration de la consommation des crédits votés, notamment pour ceux du programme budgétaire 123.

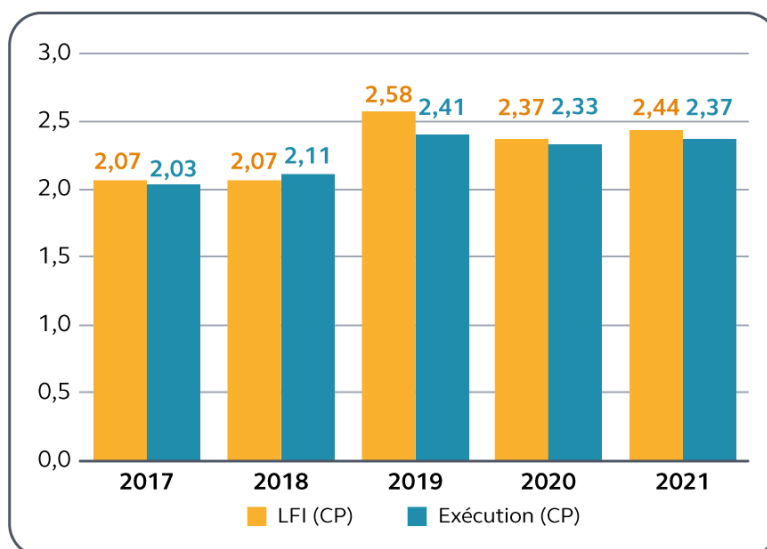
¹⁹ Autorité de la concurrence, *Avis n°19-A-12 du 4 juillet 2019 concernant le fonctionnement de la concurrence en outre-mer*, 180 p.

²⁰ Bien que symbolique, cette mission budgétaire est marginale puisque ses crédits de paiement ne représentaient que 0,4 % de ceux du budget général en 2021.

²¹ Cour des comptes, *Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2019*, avril 2020.

Cour des comptes, *Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2020*, avril 2021.

**Graphique n° 4 : exécution des crédits de la mission *Outre-mer* 2017-2021 en CP
(en Md€)**



Source : Cour des comptes d'après Chorus

Parmi les dispositifs du programme 123 *Conditions de vie outre-mer* qui souffrent le plus d'une sous-exécution figurent principalement ceux qui financent des dépenses de transfert. Ainsi, en 2019 comme en 2020, la ligne budgétaire unique (LBU)²² et l'aménagement contractualisé ont connu les sous-exécutions les plus importantes. Concernant la LBU, celle-ci fait l'objet d'une sous-consommation systématique en AE depuis 2011 et en CP depuis 2014, avec un niveau historique atteint en 2017, puisque 79 % seulement des AE ont été consommées. Aussi, comme le soulignait un rapport de l'IGA/CGeFi²³, ces sous-exécutions auraient pu être nettement plus importantes entre 2014 et 2017, si le programme 123 n'avait pas fait l'objet d'ajustements en gestion (transferts et annulations de crédits).

À titre de comparaison, la Cour notait, en 2019, sur la totalité du périmètre du budget de l'État, « une exécution des dépenses proche de la programmation de la LFI », malgré des situations, selon les missions, de sous-exécution ou de sur-exécution (l'écart entre les crédits exécutés et ceux votés en LFI n'était alors que de 0,7 %) ²⁴. En 2020, elle constatait que la programmation budgétaire des dépenses avait fait l'objet de nombreuses révisions et que l'exécution s'était achevée par une sous-consommation inédite des crédits (cette sous-exécution s'est élevée à 8,3 % des dépenses nettes du budget général)²⁵. Elle relevait le caractère exceptionnel de ces sous-consommations, portant principalement sur la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*, la moyenne des sous-exécutions par rapport à la dernière LFR

²² L'action 1 du programme 123, dite ligne budgétaire unique, finance la construction de logements sociaux, l'amélioration de l'habitat, l'accompagnement des politiques d'aménagement et d'acquisitions foncières, la résorption de l'habitat insalubre et l'adaptation du parc antillais au risque sismique.

²³ IGA/CGeFi, *Rapport relatif à la sous-exécution des crédits du programme 123 – Conditions de vie outre-mer*, avril 2020.

²⁴ Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2019, Résultats et gestion*, avril 2020.

²⁵ Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2020, Résultats et gestion*, avril 2021.

s'établissant plutôt à 0,9 % depuis 2009²⁶, soit bien loin des chiffres constatés pour la mission *Outre-mer* (4,6 % en AE et 2 % en CP en 2019, et 5,6 % en AE et 2 % en CP en 2020). En 2019, celle-ci était d'ailleurs, en montant, la cinquième mission à avoir le plus sous-exécuté (- 191 M€ par rapport aux CP votés en LFI), derrière les missions *Engagements financiers de l'État*, *Recherche et enseignement supérieur*, *Action et transformation publiques* et *Défense*²⁷.

Tableau n° 3 : principaux dispositifs du programme 123 concernés par la sous-exécution des crédits

<i>Briques</i>	Sous-exécution (en M€)	% sous-exécution par rapport aux crédits disponibles
<i>Logement - Ligne Budgétaire Unique</i>	47,97	21 %
<i>Aménagement contractuel</i>	23,92	16 %
<i>Fonds exceptionnel d'investissement</i>	12,04	19 %
<i>Reconversion économie polynésienne</i>	7,39	12 %
<i>Collectivités territoriales - Intervention</i>	4,03	4 %

Source : Cour des comptes, d'après les données du CBCM

La DGOM justifie en partie ce niveau de sous-exécution par une démarche volontariste d'apurement des engagements d'années antérieures, qui vient artificiellement minorer les consommations d'AE dans Chorus. En 2021, 146 M€ d'AE ont été libérées²⁸, soit plus qu'en 2018 (50 M€), 2019 (85 M€) et 2020 (89,2 M€). Ces apurements sont toutefois encore loin d'être suffisants pour résorber le niveau préoccupant des restes à payer²⁹ de la mission *Outre-mer*. En 2019 et 2020, ces derniers ont augmenté de plus de 2,9 % pour atteindre 1 807,3 M€ au 31 décembre 2020. Pour 2021, les restes à payer s'établissaient à un niveau record, puisqu'ils s'élevaient au 31 décembre 2021 à 1 986,6 M€. Entre 2020 et 2021, ces restes à payer ont augmenté de 9,9 %. Ils sont composés principalement de dettes du programme 123, à hauteur de 1 936,9 M€ (+ 192 M€ par rapport à 2020), quand celles du programme 138 *Emploi outre-mer* se chiffrent à 50 M€ (- 12,44 M€ par rapport à 2020).

Ce niveau élevé de restes à payer sur le programme 123, sans commune mesure avec le montant des crédits de paiement consommés (698,94 M€ en 2021), est la conséquence, d'une part, d'un engagement initial mal calibré par rapport à la réalité des projets, et, d'autre part, d'une insuffisante suppression périodique des engagements juridiques qui n'aboutiront jamais à un paiement.

L'évolution des restes à payer par territoire montre à la fois une très grande hétérogénéité de ces derniers dans la gestion des engagements juridiques et des évolutions très contrastées.

²⁶ Les exercices 2010 et 2013 sont exclus du calcul en raison de leur sur-exécution.

²⁷ Et la deuxième en taux d'écart par rapport à la LFI (- 7,4 %), derrière la mission *Action et transformation publique*.

²⁸ 2 448 postes d'engagements juridiques non mouvementés depuis au moins trois ans ont été supprimés, selon la DB.

²⁹ Somme des engagements souscrits mais n'ayant pas été soldés à la fin d'un exercice.

Tableau n° 4 : évolution des restes à payer par territoire - programme 123 (en M€)

<i>En M€</i>	2018	2019	2020
<i>Guadeloupe/Saint-Martin</i>	161,34	151,16	168,44
<i>Martinique</i>	154,29	135,20	141,15
<i>Guyane</i>	268,54	306,90	326,57
<i>La Réunion</i>	299,33	276,88	275,72
<i>Saint-Pierre-et-Miquelon</i>	4,13	1,80	16,08
<i>Mayotte</i>	165,61	185,43	232,00
<i>TAAF</i>	0,00	0,00	0,14
<i>Wallis-et-Futuna</i>	1,21	4,46	5,99
<i>Polynésie française</i>	159,19	169,95	177,92
<i>Nouvelle-Calédonie</i>	84,23	95,56	105,09
<i>BOP Central P123</i>	324,01	373,20	326,69
Total	1 621,88	1 700,54	1 775,79

Source : Cour des comptes d'après les données CBCM

Deux territoires voient leurs restes à payer augmenter significativement entre 2020 et 2021, la Guyane et Mayotte, dont une partie pourrait s'expliquer par la délégation de nouvelles subventions destinées notamment aux constructions scolaires.

Cependant, l'analyse détaillée de ces restes à payer montre qu'un volume notable d'engagements juridiques n'a connu aucun mouvement depuis la fin de l'année 2018. La direction du budget avait ainsi identifié, au 30 juin 2021, 1 973 postes d'engagements juridiques non mouvementés pour un montant total de 280 M€.

Tableau n° 5 : répartition par territoire des engagements juridiques non mouvementés depuis 2018 – programme 123

	Nombre de postes	Montant (en M€)
<i>Guadeloupe/Saint-Martin</i>	237	39
<i>Martinique</i>	767	41
<i>Guyane</i>	188	54
<i>La Réunion</i>	321	53
<i>Saint-Pierre-et-Miquelon</i>	25	1
<i>Mayotte</i>	257	49
<i>Wallis-et-Futuna</i>	6	1
<i>Polynésie française</i>	68	31
<i>Nouvelle-Calédonie</i>	34	7
<i>BOP Central P123</i>	70	4
Total	1 973	280

Source : Cour des comptes d'après les données de la DB

C - Une sous-exécution inquiétante des contrats de convergence et de transformation bientôt à échéance

Dans le prolongement des Assises des outre-mer et conformément à l'article 9 de la loi Érom, des contrats de convergence et de transformation (CCT) ont été signés le 8 juillet 2019³⁰ entre l'État et les collectivités ultramarines, pour la période 2019-2022. Ils se substituent aux contrats alors en vigueur (contrats de plan État-région et contrats de développement pour les cinq départements d'outre-mer et aux contrats de développement pour les collectivités d'outre-mer, à l'exception de la Nouvelle-Calédonie³¹) et reprennent les engagements non réalisés sur la période précédente. Couvrant un périmètre plus large, ils incluent la contractualisation des crédits de ministères supplémentaires (culture, sport, égalité entre les femmes et les hommes) ainsi que des principaux opérateurs de l'État, et associent à la contractualisation, aux côtés des collectivités régionales et départementales, les principaux groupements de communes.

Ils présentent, au travers de fiches de programmation, les projets essentiels au développement des territoires et les engagements réciproques de l'État et des collectivités territoriales. Ils ont pour objectif de réduire significativement et durablement les écarts de développement en matière économique, sociale et environnementale.

Sur la période 2019-2022, le montant global contractualisé s'élève à 3,1 Md€, dont près de 62 % sont apportés par l'État. Mayotte est le territoire qui bénéficie du niveau de crédits contractualisés le plus élevé, avec plus de 1 Md€ affecté.

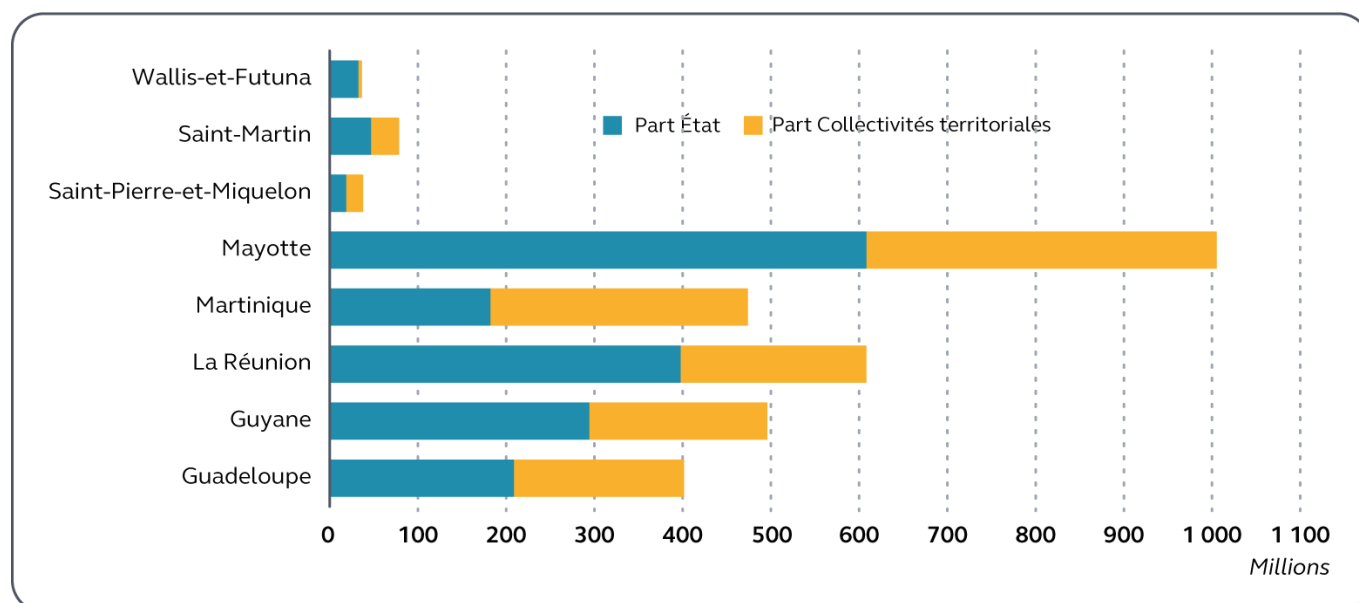
La mission *Outre-mer*, au travers de l'action 2 *Aménagement du territoire*, contribue au cofinancement des projets d'investissements structurants portés par les collectivités territoriales d'outre-mer. Ainsi, au titre des CCT, 361,33 M€ ont été contractualisés sur le programme 123 *Conditions de vie outre-mer*³², pour les cinq départements et régions d'outre-mer, ainsi que pour les collectivités d'outre-mer de Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin et Wallis-et-Futuna.

³⁰ Le CCT de Saint-Martin a été signé le 22 juin 2020 et le contrat de développement et de transformation de la Polynésie Française le 14 avril 2021.

³¹ S'agissant du contrat de développement avec les collectivités de Nouvelle-Calédonie, les 10 contrats de développement liant l'État et les collectivités de Nouvelle-Calédonie ont été prolongés en juillet 2021 d'une année supplémentaire par voie d'avenant, avec l'allocation de l'équivalent d'une tranche budgétaire annuelle supplémentaire. Ces contrats ont ainsi pour échéance le 31 décembre 2022.

³² Hors montants dédiés par le P123 au FEI sports.

Graphique n° 5 : répartition territoriale du financement des contrats de convergence et de transformation (en €)



Source : Cour des comptes d'après les annexes financières des CCT

Alors que l'engagement renforcé de l'État à Mayotte paraît justifié, il pose question à La Réunion. En effet, conformément aux dispositions de l'article 7 de la loi Érom, les plans de convergence et de transformation ont pour objectif de réduire les écarts de développement entre la métropole et les territoires ultramarins. Parmi tous les territoires ayant signé un contrat de convergence et de transformation, La Réunion n'apparaît pas être celui qui pâtit de l'écart le plus significatif avec l'Hexagone. Or, le CCT de La Réunion est le deuxième en montant contractualisé par l'État (397 M€) et celui pour lequel le taux de participation de l'État est l'un des plus importants (à hauteur de 65 % du total des crédits contractualisés pour le territoire).

Sur ce point, la DGOM estime que le montant des CCT doit s'apprécier au regard de la population des territoires, La Réunion étant de loin le territoire le plus peuplé. Or, cette analyse ne justifie ni le taux de participation de l'État plus important à La Réunion que dans les autres départements ultramarins, ni le montant très élevé par habitant constaté à Wallis-et-Futuna et surtout Saint-Pierre-et-Miquelon³³ (cf. annexe n° 3).

Si la DGOM considère que « l'engagement budgétaire de l'État dans le cadre de ces nouveaux contrats est à la hauteur des annuités théoriques »³⁴, à un an de leur renouvellement, l'exécution de ces contrats sur 2019 et 2020 s'avère bien en deçà des objectifs initiaux³⁵.

³³ Les travaux d'infrastructure portuaire, financé par l'État, justifieraient ce niveau d'engagement.

³⁴ Réponse apportée par la DGOM à la question parlementaire n° 13 de MM. Patient et Rohfrisch, sénateurs, au PLF 2022.

³⁵ Cf. annexe n° 5, Articulation budgétaire des contrats de convergence et de transformation.

Après deux années de mise en œuvre, le taux d'engagement des AE sur le périmètre de la mission *Outre-mer* ne s'élève qu'à 25,9 % et le taux moyen de couverture des engagements n'est que de 32,8 %. Le taux de consommation des CP varie de 2,5 à 36 % en fonction des territoires, avec une moyenne de consommation globale de 8,5 % seulement.

Mayotte est le territoire qui affiche le taux d'exécution des CCT le plus faible avec seulement 14,9 % des AE effectivement engagées et un taux de couverture des engagements qui peine à atteindre 17 % au cours de la période. C'est en Guyane que le taux d'engagement est le plus important, atteignant 48,3 % à mi-parcours des contrats, mais avec un taux de couverture des engagements qui reste peu élevé (16,6 %).

Tableau n° 6 : exécution des CCT au 31 décembre 2020

Territoires	Période couverte par le contrat	Montant global financé par l'État (en M€)	Montant annuel moyen à inscrire en AE (en M€)	Montant contractuel du P123* (en M€)	Montant contractuel du P138 (en M€)	Exécution cumulée sur la période Mission outre-mer		Taux d'engagement Mission outre-mer	Taux de couverture des engagements Mission outre-mer
						AE	CP		
Guadeloupe	2019-2022	208,98	52,25	26,00		8,99	1,35	34,56 %	15,04 %
Guyane	2019-2022	294,21	73,55	27,53		13,30	2,21	48,31 %	16,61 %
La Réunion	2019-2022	397,67	99,42	69,84		14,50	7,85	20,77 %	54,12 %
Martinique	2019-2022	182,43	45,61	23,37		11,14	2,38	47,67 %	21,35 %
Mayotte	2019-2022	608,65	152,16	157,51		23,46	3,99	14,90 %	17,00 %
Saint-Pierre-et-Miquelon	2019-2022	18,92	4,73	9,00		3,37	1,79	37,40 %	53,09 %
Saint-Martin	2019-2022	47,20	11,80	39,00		10,60	1,52	27,17 %	14,34 %
Wallis-et-Futuna	2019-2022	32,51	8,13	26,07	5,44	13,88	11,42	44,04 %	82,30 %
Total CCT		1 790,57	447,64	378,32	5,44	99,23	32,51	25,86 %	32,76 %

*Hors FEI sports

**Dont crédits de la trajectoire 5.0 prévus dans l'avenant au contrat de développement

Source : Cour des comptes d'après les annexes financières des CCT, les réponses de la DGOM aux questions parlementaires du PLF 2022 et le RAP 2020 de la mission Outre-mer

La faiblesse des taux de couverture des engagements mais également d'exécution des CP (2,5 % à Mayotte, presque 4 % à Saint-Martin et un peu plus de 5 % en Guadeloupe) montre les difficultés des territoires à concrétiser leurs projets.

Ces sous-exécutions s'expliquent en partie par les conséquences de la crise sanitaire sur la vie économique des territoires d'outre-mer. La pandémie de coronavirus a constitué en 2020 un aléa de gestion important en raison du ralentissement des chantiers et de la programmation des opérations. En 2021, les périodes de confinement successives et restrictions liées à la situation sanitaire dans les territoires d'outre-mer n'ont pas permis de dynamiser l'exécution de ces contrats. Selon la DGOM, de nouvelles sous-exécutions dues aux retards de mise en œuvre opérationnelle des projets sont en effet à prévoir. Pour autant, en réponse à la Cour, les préfets de Guyane et de La Réunion font part d'une accélération de l'exécution des CCT au cours du second semestre 2021, qui devrait se poursuivre en 2022, au vu des prévisions de programmation des opérations identifiées.

L'appréciation de l'exécution des CCT par les représentants de l'État sur les territoires

Sur les neuf préfets et hauts commissaires interrogés par la Cour, huit ont apporté des réponses analogues quant aux difficultés rencontrées dans l'exécution des CCT et des contrats de développement. Si l'objectif poursuivi est bien de mener à leur terme les projets qui y sont inscrits, tout en préservant l'équilibre financier acté entre les différents partenaires, les préfets et hauts commissaires font état d'un certain nombre d'obstacles à la bonne réalisation de ces contrats. Ces difficultés peuvent être classées en trois catégories :

- **celles inhérentes au fonctionnement et à la gouvernance des contrats** : manque de fongibilité des crédits au sein des contrats, périodes d'exécution dissociées de celles des programmes opérationnels européens et des CPER nationaux qui peuvent s'avérer pénalisantes, notamment quand un ministère lance un nouveau programme ou un appel à manifestation d'intérêt dont les crédits doivent être intégrés dans les contrats, et, pour la Nouvelle-Calédonie, la contractualisation avec une quarantaine de collectivités qui rend la négociation des contrats et leur suivi très complexe ;
- **celles structurelles aux territoires et aux collectivités** : manque d'ingénierie technique, financière et administrative, absence de maturité des projets, indisponibilité du foncier, difficultés à obtenir les pièces nécessaires à l'instruction des dossiers mais aussi un plan de financement équilibré et un calendrier précis de réalisation ;
- **celles relatives à l'actualité économique, sociale, et politique** : crise sanitaire, mouvements sociaux et élections municipales, régionales et départementales qui ont représenté un frein à l'exécution des contrats.

Un certain nombre d'améliorations sont proposées par les représentants de l'État pour garantir une meilleure exécution de ces contrats :

- ouvrir les contrats à d'autres thématiques pour s'adapter au mieux aux besoins des territoires (par exemple au domaine de la santé) ;
- définir les orientations des ministères à n-1 voire n-2 de la signature des contrats afin d'améliorer la qualité des échanges et des partenariats dans le cadre de leur préparation ;
- modifier la période d'exécution des contrats pour l'aligner sur celles des programmes opérationnels européens ou des CPER nationaux ;
- garantir une meilleure inclusion des EPCI dans la démarche avec une proportion croissante d'opérations relevant de leurs compétences ;
- faciliter la gestion des crédits, dans un esprit de fongibilité accrue des différents budgets opérationnels de programme contributeurs, afin d'en optimiser l'exécution et de garantir une meilleure adaptabilité aux contraintes des territoires ;
- mettre en place des codes activités spécifiques au sein de chaque BOP pour en faciliter le suivi ;
- permettre au préfet de disposer d'un mandat de révision à mi-parcours des contrats ;
- communiquer davantage sur les projets programmés pour assurer une large information de la population.

L'exécution de ces CCT constitue un enjeu important pour la DGOM, chargée de la coordination interministérielle ainsi que du suivi au niveau central de ces contrats (le suivi au niveau local étant réalisé par les préfetures en lien avec les collectivités territoriales cocontractantes). Alors qu'un suivi financier a été réalisé en 2019 et 2020, la DGOM n'assure pas le suivi technique de la réalisation des multiples projets inscrits aux CCT, laissé à la charge des services déconcentrés de l'État. Si la réussite du pilotage des CCT dépend de la bonne collaboration entre les services de l'État et les collectivités territoriales, elle nécessite aussi un dialogue resserré entre la DGOM et les services des ministères partenaires. Or, aucune réunion de coordination et de pilotage des CCT n'a été organisée sur la période, permettant d'identifier les retards ou les éventuels surcoûts, qui aurait permis d'ajuster les financements en les adaptant aux capacités des territoires à amorcer les projets. La rigidité du cadre des CCT, et la multiplicité des programmes y concourant, limitent les redéploiements de crédits non employés vers des programmes présentant de nouveaux besoins.

Les CCT arrivent à leur terme à la fin de l'année 2022. Au-delà de cette date, leur maintien nécessiterait d'engager les premières négociations entre l'État et les collectivités dès le printemps 2022. Cependant, compte tenu des échéances électorales, la DGOM estime plus prudent d'envisager une prolongation des CCT actuels pour une durée d'au moins un an. Dans cette hypothèse, compte tenu de l'hétérogénéité des niveaux de consommation et des perspectives d'engagement et de paiement d'ici la fin d'année 2022, une analyse individualisée des besoins devra permettre d'apprécier l'opportunité d'allouer une tranche budgétaire annuelle supplémentaire à chaque territoire.

L'exécution des contrats de développement de Polynésie française et de Nouvelle-Calédonie

Concernant le contrat de développement pour la Polynésie française couvrant la période 2015-2020, achevé à ce jour, le taux de consommation des AE sur la mission *Outre-mer* s'élève à plus de 80 % et le taux de couverture des engagements à seulement 48,2 %. Les 20 % d'AE non consommées ont vocation, d'après la DGOM, à être annulés, l'archipel ayant signé avec l'État un contrat de développement et de transformation en avril 2021.

S'agissant de la Nouvelle-Calédonie, les 10 contrats de développement liant les collectivités de Nouvelle-Calédonie à l'État ont été prolongés d'une année, portant leur terme à fin 2022, avec une allocation de l'équivalent d'une tranche budgétaire annuelle supplémentaire. La revalorisation du montant global contractualisé est *de facto* venue réduire le taux d'engagement des AE sur la période (à près de 55 % d'engagement des AE), interrogeant quant à la capacité du territoire à exécuter l'intégralité des crédits en deux années seulement et à la possibilité de voir ces AE elles aussi annulées.

II - Des engagements financiers qui peinent à se concrétiser localement

A - Un engagement appuyé de l'État pour soutenir, voire se substituer, aux collectivités les plus fragiles

Ce soutien renforcé de l'État en faveur des territoires d'outre-mer s'est en partie appuyé sur des dispositifs existants au sein de la mission *Outre-mer* (ligne budgétaire unique, fonds exceptionnel d'investissement), mais également sur des engagements politiques ponctuels, visant à répondre à des situations de crise, dont l'un des exemples récents trouve sa traduction dans le plan de relance³⁶.

En effet, la participation de l'État au développement des territoires ultramarins a été marquée, au cours des cinq dernières années, par la multiplication de mesures ponctuelles, telles les plans d'urgence et des mesures de soutien à l'économie ultramarine. L'État a accepté à de nombreuses reprises de verser aux collectivités des concours financiers en contrepartie d'engagements de leur part, de façon à restaurer leur situation financière et à assurer la continuité de leurs activités et le financement des investissements nécessaires.

En cas de crise, les dépenses de l'État pour soutenir les collectivités fragilisées sont principalement portées par l'action 6 du programme 123 *Conditions de vie outre-mer*. Malgré leur grande hétérogénéité, il est possible de regrouper ces dépenses en trois catégories :

- celles visant à maintenir la capacité financière des collectivités territoriales d'outre-mer et favoriser l'égal accès aux services publics locaux des populations ultramarines, notamment en matière d'éducation ;
- celles apportant une aide d'urgence financière et humaine aux populations frappées par des cataclysmes naturels ou des événements catastrophiques ;
- celles permettant d'appuyer les actions en matière de sécurité et de défense civiles.

1 - La multiplication des contrats de redressement à destination des collectivités les plus fragilisées

Introduit par amendement à la LFI pour 2021, à la suite du rapport des sénateurs Georges Patient et Jean-René Cazeneuve³⁷, les contrats de redressement outre-mer (Corom) visent à apporter un soutien spécifique de l'État aux communes ultramarines souhaitant assainir leur situation financière et réduire les délais de paiement de leurs fournisseurs locaux. Les communes qui signent un Corom s'engagent, en contrepartie d'un soutien financier de l'État, à redresser leur situation financière.

Doté d'une enveloppe de 30 M€ sur trois ans (ouverture de 10 M€ de CP par an), le dispositif Corom permet d'apporter aux communes qui en font la demande un appui technique par l'envoi d'experts et un appui financier individualisé. L'État conditionne le versement des subventions au respect par les collectivités de leur engagement à redresser leur situation financière, par la fiabilisation des comptes et la maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement.

³⁶ Cf. annexe n° 4, Les enjeux des mesures du plan de relance pour les territoires ultramarins.

³⁷ Georges Patient et Jean-René Cazeneuve, *Soutenir les communes des départements et régions d'outre-mer : pour un accompagnement en responsabilité*, rapport de la mission parlementaire au Premier ministre, décembre 2019.

Depuis la mise en place du dispositif, sept communes ont signé un Corom : Saint-Benoît à La Réunion, Cayenne et Iracoubo en Guyane, Fort-de-France et Saint-Pierre en Martinique et Basse-Terre et Pointe-à-Pitre en Guadeloupe.

La réussite de cette expérimentation est un enjeu essentiel « *afin d'obtenir un rétablissement durable des finances des collectivités concernées qui, la plupart, ont peu de capacités d'ingénierie et d'encadrement, malgré des effectifs importants. En effet, les difficultés de gestion de ces communes pèsent fortement sur le tissu économique local, composé à 95 % de très petites entreprises, dont le niveau de rentabilité est faible et la capacité à résister à n'importe quel choc, très limitée. Ces difficultés empêchent également toute montée en puissance des actions et politiques sociales alors que, dans ces territoires, le taux de pauvreté est trois fois plus élevé qu'en métropole et que le taux de chômage atteint 27 %* »³⁸.

Bien que ces contrats soient encore très récents, la DGOM indique qu'ils font l'objet d'un pilotage dual, exercé, d'une part, par les comités de suivi locaux et, d'autre part, par l'administration centrale. Elle considère que ce double suivi suffira à vérifier que les objectifs seront atteints. Elle précise que des échéances strictes ont été fixées afin d'assurer la mise en œuvre des Corom et le dialogue entre les communes et les services de l'État.

En parallèle de cet accompagnement des communes, l'État soutient les départements et régions d'outre-mer. Le PLF 2022 prévoit ainsi un soutien spécifique à la collectivité territoriale de Guyane (CTG). Un accord structurel a été signé en 2021 entre l'État et la CTG pour l'aider à rétablir sa capacité d'autofinancement. L'État devrait donc verser une subvention à la collectivité en contrepartie d'engagements de sa part (maîtrise des dépenses de fonctionnement, notamment en matière de ressources humaines, fiabilisation des comptes, respect des délais de paiement). Dans l'attente de cette trajectoire de redressement non encore définie par la CTG, une provision de 20 M€ a été inscrite en PLF 2022³⁹.

L'accompagnement de l'État pour tenter de redresser la situation financière des collectivités les plus endettées n'est pas nouveau. En effet, les contrats « Cocardes » (contrat d'objectif communal d'aide à la reconstruction et au développement), signés dès 2004 pour redresser dans la durée les communes ultramarines les plus fragilisées, les contrats d'accompagnement spécifiques à la Guyane de 2008⁴⁰ ou les contrats dits de Cahors⁴¹ imposant aux collectivités d'encadrer leurs dépenses de fonctionnement, reposent tous sur une contractualisation des engagements entre l'État et les collectivités. La direction générale des collectivités locales (DGCL) précise néanmoins que ces différents dispositifs contractuels

³⁸ Gérard Terrien, « Les contrats d'accompagnement des communes d'outre-mer en difficulté financière : une expérimentation très utile », *Bulletin Juridique des Collectivités Locales*, avril 2021.

³⁹ Cour des comptes, La mise en œuvre des clauses financières du plan d'urgence Guyane, référé, 1^{er} juillet 2019. Dans ce référé, la Cour regrettait que les engagements de la collectivité territoriale et de l'État n'aient que partiellement été respectés. Si l'État avait assumé l'essentiel de ses engagements, il n'avait toutefois pas octroyé à la collectivité le financement complémentaire d'un montant maximal de 30 M€ envisagé par la convention, en l'absence de présentation par la CTG, en temps utile, d'un véritable plan de performance.

⁴⁰ Ils s'apparentent aux contrats Cocardes puisqu'ils proposent une restructuration des finances de la collectivité territoriale financée par emprunt, sans subvention d'équilibre mais avec prise en charge par l'État de mesures d'appui destinées à aider les collectivités à mettre en œuvre des actions d'amélioration de leur gestion et d'augmentation de leurs recettes.

⁴¹ Lors de la conférence nationale des territoires tenue en 2017 à Cahors, une démarche de contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales a été initiée afin d'associer les secondes à la maîtrise des dépenses publiques sous la forme de contrats de trois années pour 2018, 2019 et 2020.

s'inscrivent dans des logiques différentes, d'une part de contractualisation par les objectifs et moyens, pour les Corom et l'accord structurel en faveur de la Guyane, et, d'autre part, de garantie de la stabilité de la dotation générale de fonctionnement dans le cadre des contrats de Cahors. Le préfet de la Guyane rejoint cette position. Il estime que le Corom de la commune de Cayenne s'est inscrit dans un continuum de redressement commencé en 2018, le contrat n'apparaissant pas comme un « *contrat de plus* », mais bien comme « *un accompagnement salvateur et nécessaire des services de l'État à un rétablissement total de ses capacités d'investissement et de bonne gestion* ». Bien que des efforts notables aient été réalisés par la commune de Cayenne (selon le préfet, la commune affichait un taux d'achèvement de ses objectifs de 90 % fin 2021), certains indicateurs restent fragiles (en matière de gestion des dépenses, de programmation pluriannuelle des investissements et de gestion quotidienne des ressources humaines) en l'absence de résultats tangibles.

Si la Cour encourage cet accompagnement de l'État envers les collectivités les plus fragiles, elle insiste, d'une part, sur le nécessaire pilotage resserré de ces contrats et, d'autre part, sur la subordination du versement des subventions au respect de la trajectoire définie. Elle regrette ainsi que certaines collectivités soient systématiquement cocontractantes de ces différents dispositifs sans démontrer la cohérence de la pluralité de ces contrats de soutien. Cayenne a ainsi bénéficié de l'accompagnement spécifique à la Guyane en 2008, a signé un contrat Cahors en juin 2018 et un Corom en mai 2021, témoignages de l'inefficience et *a minima* de l'insuffisance des mesures entreprises jusqu'à présent par la commune⁴² et d'une absence de « sanctions » corrélatives dans le cadre de ces contrats.

2 - La substitution de l'État face à des collectivités en difficulté

Face à des collectivités aux capacités financières limitées, manquant de compétences de maîtrise d'ouvrage et d'ingénierie de projet, l'État s'est, dans divers domaines, substitué à elles.

Les compétences des collectivités territoriales

Les collectivités territoriales bénéficient d'un principe de libre administration, garanti par l'article 72 de la Constitution et s'exerçant « *dans les conditions prévues par la loi* ». Elles disposent pour ce faire d'une clause générale de compétence, leur permettant de régler par leurs délibérations toutes les affaires relevant de leur niveau. Depuis la loi NOTRe du 7 août 2015, cette clause générale de compétence ne bénéficie plus qu'aux communes, les attributions des départements et des régions étant désormais limitativement énumérées par la loi.

⁴² Chambre régionale des comptes de Guyane, *Commune de Cayenne, Exercices 2011-2017*, rapport d'observations définitives, 12 juillet 2019, <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/commune-de-cayenne-guyane-13> : « *Les 19 M€ de prêt de restructuration qui lui ont été accordés par l'AFD en 2008 pour l'aider à se redresser, comptabilisés irrégulièrement en section de fonctionnement, ne l'ont nullement incité à corriger sa gestion. Fin 2017, la situation financière de la commune est devenue critique. Le déficit de la section de fonctionnement a atteint 11,9 M€* ».

Le législateur s'est efforcé, depuis le début du processus de décentralisation, de dégager des blocs homogènes de compétences, spécifiques à chaque niveau de collectivité. Ainsi, les communes exercent leurs principales compétences en matière d'urbanisme, de logement et d'environnement. Les départements ont la responsabilité de deux grands domaines : l'action sociale (enfance, personnes handicapées, personnes âgées, revenu de solidarité active) et l'aménagement de l'espace (équipement rural, ports maritimes et intérieurs, aérodromes, routes départementales). Enfin, les compétences des régions recouvrent essentiellement le développement économique, l'aménagement du territoire et les transports non urbains.

Toutefois, de nombreuses compétences (sport, tourisme, promotion des langues régionales, éducation populaire, etc.) sont encore partagées entre les différents échelons de collectivités. Ainsi, en matière scolaire, l'enseignement primaire relève des communes, les collèges des départements et les lycées des régions.

Source : Assemblée nationale, fiche de synthèse n°11, *L'organisation territoriale de la France*

a) *Les constructions scolaires en Guyane et à Mayotte*

Le programme 123 de la mission *Outre-mer* vient régulièrement compenser les retards constatés en matière d'équipements scolaires, dont la compétence relève pourtant des communes, départements ou régions.

En 2022, la dotation spéciale d'équipement scolaire en Guyane, financée par le programme 123, s'élève à 15,0 M€ en AE et 14,5 M€ en CP (si la dotation est stable en AE, elle augmente de près de 3 M€ en CP par rapport au PLF 2021). Un dispositif similaire existe à Mayotte depuis 2003, où une dotation spéciale de construction et d'équipement des établissements scolaires est allouée aux communes mahoraises pour compenser les charges d'entretien et de construction des écoles. Au titre de l'exercice 2022, cette enveloppe budgétaire atteint 23,9 M€ en AE et 16,2 M€ en CP (soit près de 6 M€ de CP supplémentaires par rapport au PLF 2021). La DGOM précise que « *cette dotation est complétée par des crédits du fonds exceptionnel d'investissement (FEI). Ce complément est passé de 3,4 M€ en 2016 à 10 M€ 2017 et 2018 et 20 M€ depuis 2019 dans le cadre du plan pour l'avenir pour Mayotte pour répondre à la demande croissante de constructions de salles de classe, compte tenu de l'évolution démographique dynamique du territoire* ».

En parallèle de cette aide financière accordée aux communes, un accompagnement de la CTG, compétente dans la construction des collèges et lycées, a également été inscrit dans le Plan d'urgence pour la Guyane, pour un montant de 50 M€ par an pendant cinq ans. En 2020, la consommation de cette dotation sur le programme 123 a nettement dépassé les montants inscrits en LFI : 49,8 M€ en AE et 24,4 M€ en CP étaient inscrits en LFI quand les consommations ont atteint 58,2 M€ en AE et 49,3 M€ en CP, en raison de l'arrivée à maturité de projets portés par la collectivité et grâce à l'accompagnement en ingénierie apporté par l'État.

Une intervention de l'État dans ce domaine avait été mise en œuvre à Saint-Martin à la suite du passage de l'ouragan Irma. Cet accompagnement s'était caractérisé par un soutien financier des projets de la collectivité et un apport en ingénierie de l'Agence française de développement (AFD).

Mais le programme 123 n'est pas le seul contributeur à la construction d'établissements scolaires. Le programme 214 *Soutien de la politique de l'éducation nationale* finance aussi un certain nombre de projets, essentiellement à Mayotte. Ainsi, en plus du financement des établissements, le rectorat de l'académie de Mayotte a conservé la compétence de maîtrise d'ouvrage sur la construction des établissements scolaires du second degré, faute d'une véritable compétence en la matière du conseil départemental.

b) L'eau et l'assainissement en Guadeloupe

« *La gestion de l'eau en Guadeloupe est l'occasion de nombreux litiges entre les collectivités et les opérateurs, conflits qui provoquent des défaillances gravement préjudiciables au fonctionnement du service de l'eau et de l'assainissement. [...] Il en résulte de nombreuses coupures d'approvisionnement des usagers, de l'ordre d'une demi-journée à plusieurs jours, la mise en place de « tours d'eau » depuis 2015, fait unique en France, aucun autre territoire n'ayant dû imposer de telles restrictions à sa population* »⁴³.

Cette situation présente des risques pour la santé publique, particulièrement préjudiciables en période de crise sanitaire. Le ministère des outre-mer a ainsi pris des mesures temporaires pour répondre aux attentes de la population en matière d'accès à l'eau potable. Des dépenses supplémentaires sur le budget de l'État (5,0 M€ en AE et 4,3 M€ en CP en 2020) sont venues pallier un manque d'investissement des opérateurs et des collectivités pour résorber la vétusté des réseaux de distribution d'eau. Ces coûts supplémentaires pour l'État correspondent à la prise en charge des réquisitions d'entreprises privées qui sont intervenues, en substitution des opérateurs défaillants, dans le domaine de la détection et de la réparation des fuites pour rétablir l'approvisionnement en eau potable.

c) La prise en charge des mesures d'isolement en Nouvelle-Calédonie

La trésorerie du territoire ne permettait pas de couvrir l'ensemble des dépenses engagées dans le cadre la gestion de la crise sanitaire, induites par le dispositif exceptionnel des mesures d'isolement - quatorzaine - (hors dépenses de santé). Pour faire face à cette situation et redonner des marges de manœuvre financière à la collectivité, la LFR n° 2021-953 du 19 juillet 2021 a ouvert, sur le programme 123 *Conditions de vie outre-mer*, un crédit de 82,0 M€ en AE et en CP afin d'apporter une aide financière d'urgence à la Nouvelle-Calédonie. À ces crédits ouverts en LFR ont été ajoutés 40 M€ (en AE et CP), dont une partie est issue d'un dégel de la réserve de précaution en fin de gestion 2021 (à hauteur de 25 M€ en AE et 24,1 M€ en CP).

3 - Le suivi insuffisant des plans d'urgence pour faire face aux crises

Depuis 2017, l'État a financé de nombreux plans de soutien ou d'urgence en faveur de territoires ébranlés par des crises ou événements climatiques majeurs⁴⁴. Or, bien souvent, les collectivités ne sont pas à même de faire face seules aux coûts d'une reconstruction ou d'une

⁴³ Chambre régionale des comptes de Guadeloupe, rapport d'observations définitives et ses réponses relatif à *L'Office de l'eau de la Guadeloupe*, 10 juillet 2018.

⁴⁴ L'État est venu soutenir les collectivités à de multiples reprises au cours des cinq dernières années : plan d'urgence en faveur de la Guyane en 2017, protocole de reconstruction de Saint-Martin et Saint-Barthélemy à la suite du passage de l'ouragan Irma en 2017, plan pour l'avenir de Mayotte en 2018, plan de relance outre-mer en 2020, contrats de redressement outre-mer en 2021.

accélération du développement économique du territoire. Le soutien de l'État revêt à cette occasion plusieurs formes : subventions et dotations complémentaires, exonération de paiement de dotation de compensation négative⁴⁵, appui en ingénierie, etc.

Le financement de ces dispositifs est assuré par plusieurs programmes budgétaires, ce qui n'en facilite ni la lisibilité, ni le pilotage.

De manière récurrente, la Cour regrette le manque de suivi de ces plans. Tout comme elle déplorait le défaut de suivi centralisé des engagements financiers du protocole liant l'État à la collectivité de Saint-Martin⁴⁶, elle relevait le défaut de suivi des engagements du plan d'urgence pour la Guyane, à la fois du côté de l'État comme de la part de la collectivité territoriale, estimant que « *bien que des contacts périodiques aient eu lieu entre la préfecture [...] et la collectivité, aucun processus de suivi partagé n'a été mis en place à l'initiative des parties* »⁴⁷.

Alors que la plupart des investissements figurant dans ces différents plans a été intégrée au sein des CCT des territoires concernés, la Cour constatait dans sa note d'exécution budgétaire 2020 de la mission *Outre-mer*⁴⁸ que « *toutes les dépenses d'intervention du CCT de Guyane ont fait l'objet d'un regroupement au sein de la mission Cohésion des territoires. Ce transfert résulte de la volonté politique de rendre plus visible l'effort de l'État en faveur du plan d'urgence pour la Guyane et de permettre de disposer de davantage de souplesse dans la conduite des projets au niveau local. Alors que la DGOM est chargée du pilotage interministériel des CCT, ce choix pose la question de la cohérence globale de leur suivi et de leur financement, dont les dépenses d'intervention, hormis le cas de la Guyane, sont disséminées entre différents programmes* ». Si le suivi des CCT, tous territoires confondus, est bien assuré localement, il est en revanche plus incertain au niveau central (cf. *infra*). Sans remettre en cause les constats de la Cour, la DGOM précise que le suivi des contrats de plan État-région est partiellement effectué par l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT), la DGOM exerçant le suivi des CCT, en lien avec la direction générale des finances publiques (DGFIP) et les autres ministères contributeurs. Elle reconnaît néanmoins que ce suivi mériterait d'être renforcé et indique que les voies et moyens d'améliorer la qualité de ce suivi, à moyens constants, devraient être envisagés dans le cadre de son projet de service, en cours d'élaboration.

Tout comme le financement des dépenses liées aux opérations de ramassage des algues sargasses a été regroupé au sein du programme 123 dans le PLF 2022, une rationalisation des dépenses de l'État au titre des plans d'urgence en permettrait une meilleure visibilité et en faciliterait le suivi.

⁴⁵ Dispositif mis en place au profit de Saint-Barthélemy à la suite du passage de l'ouragan Irma en 2017.

⁴⁶ Cour des comptes, *La reconstruction de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy après le passage de l'ouragan Irma*, juillet 2021.

⁴⁷ Cour des comptes, *La mise en œuvre des clauses financières du plan d'urgence Guyane*, Observations définitives, juin 2019.

⁴⁸ Cour des comptes, *Note d'exécution budgétaire 2020 de la mission Outre-mer*, avril 2021.

B - Un accompagnement diversifié mais peu organisé de l'État ne palliant que partiellement le manque d'ingénierie dans les territoires

Le renforcement des crédits alloués aux territoires d'outre-mer doit s'accompagner d'un appui renforcé de l'État pour permettre aux collectivités de disposer des capacités d'ingénierie nécessaires à la conduite de leurs projets et d'assurer, à terme, leur capacité autonome à mener à bien les projets financés conjointement avec l'État, y compris *via* des fonds européens.

Selon la DGOM, 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* »⁴⁹.

En effet, sur l'échantillon de programmes retenus dans son analyse, la Cour a constaté que les projets portés directement par l'État, qui dispose ou peut mobiliser des capacités internes d'ingénierie, souffraient assez peu de retard en comparaison avec les projets pilotés par les collectivités elles-mêmes.

Les capacités d'ingénierie des programmes retenus dans l'échantillon de la Cour

Sur les 14 programmes retenus, hors ceux relevant de la mission *Outre-mer*, la moitié supporte, intégralement ou partiellement, le financement de projets d'infrastructure sur les territoires ultramarins. Lorsque ces projets ne sont pas cofinancés avec les collectivités, les programmes qui les portent s'appuient sur des capacités de maîtrise d'ouvrage ministérielles, voire sur des capacités d'ingénierie externalisées.

Ainsi, le programme 107 *Administration pénitentiaire* s'appuie sur les compétences de l'Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ). Maître d'ouvrage, son domaine de compétences s'étend de la programmation à la mise en service des bâtiments livrés. Toutes les phases d'études, de conception et de travaux sont sous la responsabilité de l'APIJ qui assure à cet effet la passation et la gestion de tous les contrats nécessaires à la réalisation du projet (comme cela a été le cas, par exemple, pour la construction du centre de détention Tatutu de Papeari en Polynésie française livré en 2017, et le sera pour l'extension du centre pénitentiaire de Baie-Mahault en Guadeloupe). Pour les opérations les plus éloignées géographiquement, le programme a recours aux compétences de la direction de l'aviation civile de Nouvelle-Calédonie, accompagnée par une équipe projet détachée du centre pénitentiaire de Nouméa (directeur des services pénitentiaires, chef de projet et équipe technique).

⁴⁹ Réponse de la DGOM à la question parlementaire n°32 du député Philippe Naillet, dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2022.

Concernant le programme 152 *Gendarmerie nationale*, la réalisation des projets de petites et moyennes envergures repose sur le maintien de compétences de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre interne au sein des directions d'infrastructure de la défense (DID), relevant du ministère des armées. Dans le cadre d'opérations plus complexes et après analyse des DID, une assistance à maîtrise d'ouvrage technique spécialisée (voiries, réseaux divers, murs de soutènement, etc.) et une maîtrise d'œuvre externe sont habituellement sollicitées.

Pour les programmes 214 *Soutien de la politique de l'éducation nationale* et 150 *Recherche et enseignement supérieur*, la maîtrise d'ouvrage est directement assurée par les rectorats qui s'appuient sur une assistance à maîtrise d'ouvrage externalisée.

Le programme 231 *Enseignement supérieur et vie étudiante*, pour la construction de logements étudiants, s'appuie sur les compétences de maîtrise d'ouvrage des centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires et, parfois, sur celles des bailleurs sociaux.

Le programme 203 *Infrastructures et services de transport* mobilise, quant à lui, les compétences des directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Deal) et parfois celles du centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) pour mener à bien ses projets. Le Cerema intervient ainsi en appui de la Deal dans le cadre du projet de construction du nouveau pont du Larivot à Cayenne. Le recours aux compétences du Cerema n'est toutefois pas généralisé et dépend principalement de la taille de l'opération à conduire.

Enfin, le programme 193 *Recherche spatiale* conduit ses projets avec un appui diversifié du centre national d'études spatiales, du centre national de la recherche scientifique, de l'établissement public foncier d'aménagement de la Guyane et du rectorat de Guyane.

Pour remédier à ces difficultés, l'État a mis en place divers dispositifs d'ingénierie, *via* les plateformes d'ingénierie de Mayotte et de Guyane, l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), l'Agence française de développement (AFD) ou encore le Cerema.

1 - Un large panel de dispositifs d'aide à l'ingénierie pour accompagner les collectivités

a) Le recours aux dispositifs d'aide à l'ingénierie de droit commun

L'article L. 5511-1 du code général des collectivités territoriales permet aux départements, aux communes et aux établissements publics intercommunaux qui le souhaitent de créer entre eux un établissement public dénommé agence départementale. Ces agences techniques départementales apportent aux collectivités territoriales et aux établissements publics intercommunaux du département qui le demandent une assistance d'ordre technique, juridique ou financier. Toutefois, les dispositions de cet article du CGCT ne semblent pas avoir encore été mobilisées, la DGOM n'ayant pas connaissance de la création de telles agences sur les territoires ultramarins.

Ces derniers peuvent aussi bénéficier du soutien de l'ANCT⁵⁰. Créé par la loi du 22 juillet 2019⁵¹, cet établissement public a pour mission de conseiller et de soutenir les collectivités territoriales et leurs groupements dans la conception, la définition et la mise en œuvre de leurs projets. En complément de l'offre d'ingénierie locale (proposée, par exemple,

⁵⁰ Les programmes de l'ANCT ne bénéficient pas aux collectivités d'outre-mer, hormis ceux relevant de la politique de la ville.

⁵¹ Loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires.

par les établissements publics foncier et d'aménagement de Mayotte et de Guyane), de l'appui du réseau territorial de l'État et de celui de ses opérateurs, l'Agence a estimé nécessaire de disposer d'une offre supplémentaire d'expertise et d'ingénierie visant en particulier les projets relevant des programmes territorialisés de l'ANCT et ceux, prioritaires, structurants et sur-mesure relevant du plan de relance et des CCT.

b) Les dispositifs spécifiques aux outre-mer

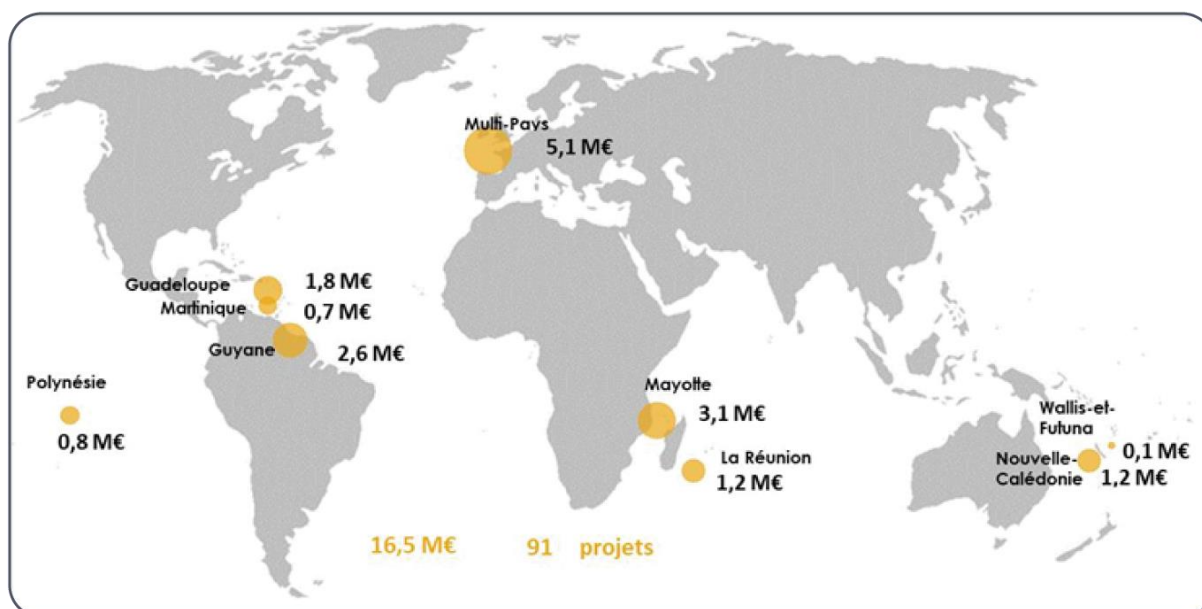
Des dispositifs spécifiques aux outre-mer existent également, s'appuyant principalement sur les services déconcentrés de l'État. Si les directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Deal) au sein des préfetures ont longtemps exercé ce rôle, celui-ci est désormais partagé avec d'autres acteurs, le plus souvent rattachés au secrétaire général pour les affaires régionales (Sgar) :

- en Guadeloupe, une agence guadeloupéenne d'ingénierie est en phase de préfiguration au sein du Sgar ;
- en Martinique, le Sgar comprend un pôle ingénierie territoriale ;
- en Guyane, la réforme de l'organisation des services de l'État, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2020, a conduit à la création d'une plateforme d'appui aux collectivités territoriales (Pact) chargée du financement des collectivités territoriales, du contrôle de leurs actes et de leur accompagnement dans la mise en œuvre de leurs projets. Sa mise en place a permis de relancer un certain nombre de projets que les collectivités ne parvenaient pas à faire aboutir seules (stade de football de Grand Santi, école à Saül). En complément de cet appui par la Pact, le Parc amazonien de Guyane a inauguré une cellule d'ingénierie aux communes de l'intérieur (Cici), chargée d'accompagner les collectivités dans la réalisation de leurs projets, notamment en matière d'amélioration du cadre de vie et d'accès aux services de base ;
- à Mayotte, une plateforme d'ingénierie territoriale a aussi été créée en 2019 afin de disposer d'une structure intégrée pour accompagner les collectivités dans l'élaboration, le financement et le suivi de leurs projets ;
- à Saint-Pierre-et-Miquelon, si la collectivité territoriale peut s'appuyer, dans le cadre d'une convention devenue assez largement obsolète, sur la direction interministérielle des territoires, de l'alimentation et de la mer ⁵², placée sous l'autorité du préfet, et sur une société publique locale (« Archipel aménagement »), les deux communes de l'archipel sont plus fragiles en la matière. En outre, les dispositifs de l'ANCT sont peu mobilisables localement, soit en raison du statut de collectivité d'outre-mer relevant de l'article 74 de la Constitution, soit en raison du montage financier de certains dispositifs (marchés ouverts uniquement aux départements et régions d'outre-mer, par exemple) ;
- enfin, en Polynésie française, une direction de l'ingénierie publique est rattachée au haut-commissariat et assure des missions d'ingénierie et d'expertise pour le compte de l'État, du gouvernement de Polynésie française, des communes et des établissements publics.

⁵² Cette direction dispose d'un statut particulier puisqu'en vertu de la loi organique de 2007 et d'une convention datant du 27 novembre 1989, elle peut effectuer des missions d'ingénierie technique au profit de la collectivité et lui apporter son aide dans l'exercice de ses compétences.

L'AFD apporte également un appui aux collectivités ultramarines pour la réalisation de leurs investissements. Elle est ainsi intervenue à Saint-Martin à la suite du passage de l'ouragan Irma, qui a dévasté l'île en septembre 2017⁵³, en détachant sur place un expert chargé du suivi des constructions scolaires. Cet appui à l'ingénierie territoriale fait l'objet d'un financement spécifique *via* le « fonds outre-mer », dont la dimension de débudgétisation a été critiquée par la Cour⁵⁴ et qui finance des actions d'assistance à maîtrise d'ouvrage et d'ingénierie pour les projets planifiés par les collectivités. Doté en 2019 de 17,5 M€ en AE et en CP transférés à l'AFD depuis le programme 123, le fonds a été réabondé à hauteur de 30 M€ en AE pour 2021 et 2022 par des crédits du plan de relance⁵⁵.

Carte n° 1 : répartition territoriale des projets financés par le fonds outre-mer (en 2020)



Source : AFD

Enfin, en juillet 2021, le Cerema s'est doté d'une direction déléguée à l'outre-mer et s'est implanté de façon pérenne à La Réunion, à Mayotte et en Guyane. L'expertise du Centre est particulièrement utile en outre-mer, compte tenu de l'ensemble de ses domaines d'activité : ingénierie des territoires, performance et gestion patrimoniale des bâtiments, mobilités, infrastructures de transport, environnement et risques, mer et littoral.

⁵³ Cour des comptes, La reconstruction de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy après le passage de l'ouragan Irma, juillet 2021.

⁵⁴ Précédemment intitulé « fonds 5.0 », dont la Cour avait critiqué le montage juridique dans la note d'exécution budgétaire 2020 de la mission *Outre-mer*.

⁵⁵ Cf. Cour des comptes, La préparation et la mise en œuvre du plan de relance, communication à la commission des finances du Sénat, mars 2022.

2 - Des dispositifs d'ingénierie sous-dimensionnés, mal organisés et trop peu connus

Pour la plupart récents, les dispositifs d'appui à l'ingénierie sont confrontés à des difficultés en matière de ressources humaines et pâtissent d'un manque de coordination et donc de visibilité.

C'est le cas, par exemple, en matière d'accompagnement mis en place par l'ANCT, quand celle-ci ne dispose que d'un seul agent chargé de l'ensemble des outre-mer⁵⁶. Elle intervient principalement auprès des collectivités en tant que financeur, en prenant en charge 100 % ou 80 % (en fonction de la taille de la collectivité) des prestations externalisées d'ingénierie, et non en assistant directement les territoires.

Les plateformes de Mayotte et de Guyane sont, quant à elles, davantage destinées à un accompagnement de proximité, que leur dimensionnement ne permet toutefois pas de généraliser. En effet, les trois agents de la Pact en Guyane (auxquels s'ajoutent ponctuellement les deux chargés de projet de la Cici) ne sont pas à même d'accompagner les 22 communes du territoire, comme les six agents⁵⁷ de la plateforme de Mayotte ne sont pas en capacité de le faire pour 17 communes (malgré un portefeuille de communes assigné à chaque chargé de projets). D'autant plus que ces six agents sont en réalité des effectifs théoriques. La plateforme de Mayotte fait face à une rotation importante de ses équipes qui se traduit par des vacances de postes.

Enfin, la mise en place de ces dispositifs aurait mérité une coordination et surtout la définition de procédures communes. Alors que la Pact bénéficiait d'une relative antériorité, la plateforme de Mayotte ne s'est jamais rapprochée de son homologue guyanaise pour capitaliser sur les bonnes pratiques et éviter de rencontrer les mêmes écueils. Il est, par exemple, regrettable que certains chargés de projets au sein de la plateforme de Mayotte aient pu penser que leurs missions ne s'étendaient pas au-delà de la simple signature de conventions.

Malgré cela, lorsqu'ils sont amenés à travailler avec les plateformes, les élus locaux sont pour la plupart satisfaits de la relation de confiance qui s'est tissée avec ces équipes et de l'avancée parfois très significative des projets. Mais tous n'ont pas connaissance de l'appui apporté par ces structures. Si la création d'une plateforme à Mayotte est restée plutôt confidentielle (elle ne bénéficie ni d'une identification dans l'organigramme de la préfecture, ni d'un site internet dédié ou d'une page sur le portail de la préfecture), celle de Guyane a profité de la communication institutionnelle autour de la réforme des services de l'État en Guyane. Toutefois, alors que la Pact intervient au profit de communes de taille modeste parfois très isolées (Grand Santi, Saül, Roura), la commune de Cayenne n'a pas connaissance de l'existence de cette structure.

Si le préfet de la Guyane se félicite des actions conduites au cours des deux dernières années par la Pact, il estime néanmoins que certains points mériteraient d'être améliorés. Il regrette ainsi que le modèle méthodologique d'intervention de la Pact ne soit pas pleinement connu des collectivités et que les partenariats entre les services de l'État en charge de l'accompagnement manquent de coordination. Pour répondre à cette difficulté inhérente au fonctionnement de ses propres services ou organismes qui lui sont rattachés, le Préfet envisage la mise en œuvre de mesures concrètes dès 2022, à savoir :

⁵⁶ Il ne s'agit toutefois que d'une légère évolution par rapport au Commissariat général à l'égalité des territoires, où seul un cadre était référent outre-mer à temps partiel, quand aujourd'hui l'ANCT dispose d'un chef de projet à plein temps.

⁵⁷ Trois équivalent temps plein (ETP) du ministère de la transition écologique, un ETP du ministère chargé des affaires sociales, un ETP du ministère de l'économie et des finances et un ETP en provenance du ministère de l'intérieur.

- des interventions majoritairement concentrées sur des opérations déjà financées par l'État (notamment dans le cadre du plan de relance) ;
- la création d'une commission départementale, placée sous l'autorité du sous-préfet territorialement compétent, regroupant les services de la préfecture (direction générale des territoires et de la mer et direction générale de la coordination et de l'animation territoriale), la DRFiP, la banque des territoires, l'AFD et la Cici, et chargée d'optimiser ainsi que de prioriser les financements et actions d'accompagnement et de suivi des collectivités territoriales ;
- un renforcement de la communication, notamment institutionnelle, autour de la Pact ;
- la signature avec les collectivités partenaires de conventions de services déterminant le niveau d'intervention de la plateforme, les projets accompagnés et le calendrier de mise en œuvre ;
- le renforcement des effectifs sous plafond d'emploi.

De son côté, le Cerema pâtit encore de la jeunesse de son installation dans les territoires ultramarins, et devrait compléter ses effectifs à l'horizon mi-2022 (avec quatre agents et un directeur d'agence Océan Indien affectés à La Réunion). La ville de Mamoudzou ignorait encore il y a peu le possible recours à cette structure pour l'accompagner dans son projet de réfection et de construction d'infrastructures routières.

Enfin, le projet de loi relatif au développement accéléré de Mayotte⁵⁸, rejeté en janvier 2022 par les élus locaux, prévoyait la création d'un établissement public de délégation de maîtrise d'ouvrage sur le territoire mahorais. Si la volonté est de renforcer non pas l'assistance à maîtrise d'ouvrage, mais bien la maîtrise d'ouvrage elle-même, la DGOM reconnaît que le fonctionnement de cet établissement public et la coordination de ses missions avec les dispositifs d'ingénierie déjà en place (plateforme et agence du Cerema) n'ont pas à ce stade été étudiés, ce qui illustre un manque de coordination et de stratégie globale.

III - Des dépenses fiscales substantielles à l'efficacité incertaine

La Cour s'est ici intéressée aux seules dépenses fiscales spécifiques aux territoires ultramarins, qui ne constituent pas l'ensemble des dépenses fiscales qui peuvent s'appliquer en métropole comme en outre-mer⁵⁹.

Instruments considérés comme nécessaires à l'économie ultramarine⁶⁰, les dépenses fiscales sont cependant des outils contestés pour plusieurs raisons, mises en exergue de manière récurrente par la Cour dans ses différents rapports sur le sujet :

- difficulté de chiffrage et, de fait, d'estimation du coût réel supporté par l'État ;
- possibilité très marginale voire impossibilité de ciblage et de pilotage ;
- absence d'évaluation confirmant l'efficacité et l'efficience des dépenses fiscales et, à tout le moins, des plus significatives.

⁵⁸ Transmis pour consultation au président du conseil départemental de Mayotte en décembre 2021, ce projet de loi aurait dû faire l'objet d'une présentation en conseil des ministres en janvier 2022.

⁵⁹ Réduction d'impôt pour garde d'enfants, non-imposition de la plus-value de revente de sa résidence principale, etc.

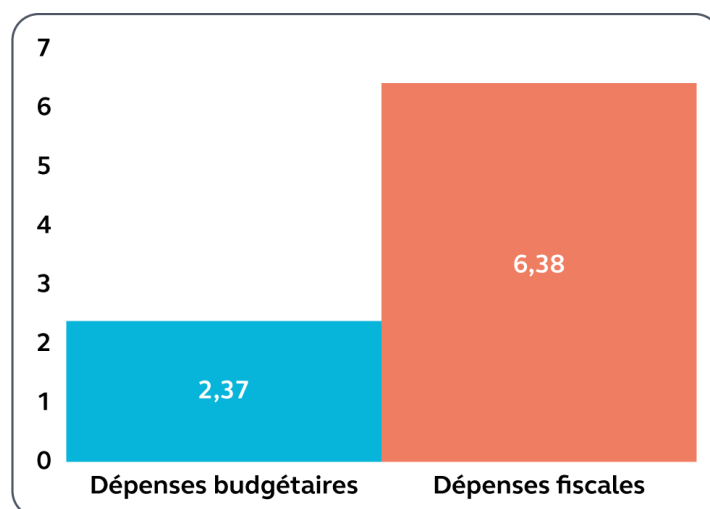
⁶⁰ Sénat, *Rapport d'information fait au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer sur la politique du logement dans les outre-mer, Tome 1*, 1^{er} juillet 2021.

A - Malgré une tentative de rationalisation, des dépenses fiscales en augmentation pesant près du triple des dépenses budgétaires

Les réformes opérées lors du vote de la LFI pour 2019⁶¹ n'ont pas permis de réduire le volume des dépenses fiscales rattachées à la mission *Outre-mer*, qui constituent l'essentiel des dépenses fiscales applicables aux outre-mer. Leur montant ne cesse de croître, pour atteindre en 2021 plus de 6 Md€, soit trois fois plus que le montant des crédits budgétaires de la mission *Outre-mer*. Cette hausse s'explique en partie par le dynamisme dont certaines dépenses fiscales (taux de TVA réduit, application à Mayotte, en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique et à La Réunion d'une taxe spéciale de consommation à la place de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques, exonération de certains produits et matières premières et de produits pétroliers en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion).

Alors que la mission *Outre-mer* ne représente que 0,4 % des CP de la loi de finances exécutés en 2021, les dépenses fiscales rattachées à la mission⁶² sont estimées à 7,1 % du coût total des dépenses fiscales de l'État⁶³.

**Graphique n° 6 : dépenses budgétaires et fiscales de la mission *Outre-mer* en 2021
(en Md€)**



Source : Cour des comptes d'après le tome II des Voies et moyens 2022 pour les dépenses fiscales et Chorus pour les dépenses budgétaires

⁶¹ Ces réformes avaient notamment concerné la suppression du dispositif de TVA non perçue récupérable, rattachée au programme 138, et la refaçon de la réduction d'impôt sur le revenu spécifique pour les contribuables résidant dans les départements d'outre-mer, rattachée au programme 123. Un effort de rationalisation avait également été effectué depuis 2011, puisque 40 dépenses fiscales sur le périmètre de la mission *Outre-mer* étaient alors recensées, quand elles ne sont plus que 29 en 2021.

⁶² Cf. annexe n° 6, Les dépenses fiscales rattachées à la mission *Outre-mer* en 2021.

⁶³ Selon la direction de la législation fiscale (DLF), le coût prévisionnel des dépenses fiscales de la mission s'élève à 6,38 Md€, alors que le montant total des dépenses fiscales s'élèverait à près de 90,3 Md€ pour l'année 2021.

En 2021, comme en 2020, plus de 93 % du montant total des dépenses fiscales est porté par sept des 29 dépenses fiscales⁶⁴ que compte la mission *Outre-mer*.

B - Des évaluations nécessaires pour fiabiliser leur chiffrage et disposer enfin d'informations sur leur efficacité

1 - Des dépenses fiscales jugées inefficaces qu'il convient d'évaluer

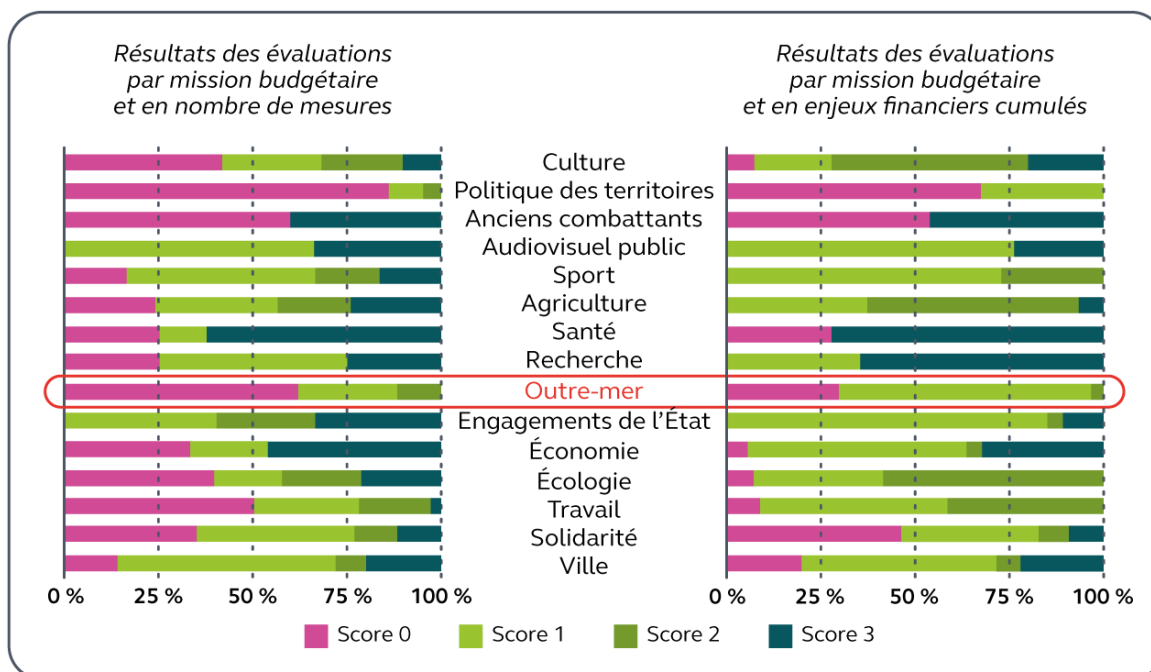
En juin 2011 déjà, le rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales⁶⁵ dressait un constat particulièrement critique de l'efficacité des dépenses fiscales et sociales spécifiques à l'outre-mer. Il estimait que « *l'évaluation de ces dépenses fiscales et sociales (accompagnement de la départementalisation), le fait qu'un certain nombre d'entre elles soient perdues de vue (les moins importantes), l'absence d'objectifs ciblés puisque pratiquement toutes les niches ont le même objectif de formulation très générale (« aide à certains espaces géographiques »), soulignent l'absence d'une réelle politique publique et la préférence pour une addition de mesures éclatées* ».

Les dépenses fiscales de la mission *Outre-mer* évaluées par le comité apparaissaient alors particulièrement inefficaces, puisque 25 % d'entre elles s'étaient vu attribuer le score de 0 correspondant à une « *mesure n'atteignant pas l'objectif principal poursuivi ni l'effet direct recherché* ».

⁶⁴ DF 110224 Réduction d'impôt sur le revenu à raison des investissements productifs réalisés dans les départements et collectivités d'outre-mer ; DF 110302 Réduction, dans la limite d'un certain montant, pour les contribuables des Dom de la cotisation résultant du barème (30 % en Guadeloupe, en Martinique et La Réunion ; 40 % en Guyane et à Mayotte) et de la retenue à la source sur les traitements, salaires, pensions et rentes viagères, servis à des personnes domiciliées fiscalement hors de France lorsque ces revenus proviennent de ces départements (8 % et 14,4 % au lieu de 12 % et 20 %) ; DF 210325 Crédit d'impôt à raison des investissements productifs réalisés dans les Dom avant le 31 décembre 2025 ; DF 710102 Exonération de certains produits et matières premières ainsi que des produits pétroliers dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion ; DF 710103 Régime des départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion. Fixation des taux à - 8,5 % pour le taux normal ; - 2,1 % pour le taux réduit ; DF 710105 Non applicabilité provisoire de la TVA en Guyane et à Mayotte ; DF 800401 Exclusion des Dom du champ d'application de la taxe intérieure de consommation applicable aux carburants.

⁶⁵ Inspection générale des finances, *Évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales*, juin 2011.

Graphique n° 7 : évaluation de l'efficacité des dépenses fiscales par mission budgétaire (2011)



Source : Comité d'évaluation des dépenses fiscales et niches sociales, étude effectuée sur le champ des mesures (470 dépenses fiscales et 22 niches sociales recensées et non recensées) effectivement étudiées par le comité. Pour des motifs de présentation, les intitulés des missions budgétaires ont été raccourcis ; il s'agit bien des missions prises dans leur ensemble.

Le rapport concluait notamment que :

- « les objectifs assignés aux principales dépenses fiscales et sociales outre-mer sont tellement généraux qu'elles contribuent nécessairement à leur réalisation mais de façon diluée et inefficace ;
- le mécanisme de la défiscalisation, en particulier, s'apparente à une préférence de la puissance publique pour l'affichage d'un taux de prélèvements obligatoires contenu [...] et d'une maîtrise de la dépense publique [...] mais occasionne en pratique un surcoût pour les finances publiques par rapport à des outils tels que des prêts bonifiés ou des avances remboursables, des subventions, en particulier la ligne budgétaire unique [...] ;
- un autre facteur d'inertie est l'argument selon lequel, d'une part, les dispositifs dont les bénéficiaires sont nombreux ne peuvent être réformés en raison de leur sensibilité et, d'autre part, les dispositifs dont le coût est limité n'ont pas à être remis en cause en raison de leur quasi-innocuité pour les finances publiques ».

Plus de 10 ans plus tard, l'administration ne dispose pas d'analyse plus récente que cette étude globale et n'est pas en mesure, faute d'évaluation, d'apporter des réponses aux critiques et interrogations régulières de la Cour sur certaines de ces mesures. La direction générale du Trésor (DG Trésor) considère pourtant qu'un « travail de remise à plat » de l'ensemble de ces dépenses fiscales apparaît indispensable, d'autant que les constats critiques à leur encontre se répètent régulièrement. Selon elle, ce travail nécessiterait de s'interroger sur l'objectif visé de chaque dépense fiscale et sur sa pertinence économique.

Dans son rapport sur le logement outre-mer⁶⁶, la Cour notait que « *les intermédiations nombreuses accompagnant les dispositifs de défiscalisation ont été facteurs de complexité et de surcoûts non négligeables* ». Le recentrage de ces dispositifs en 2019 et leur basculement progressif vers un système de crédit d'impôt, plus transparent et plus simple, a permis de répondre positivement à cette critique pour ce type de dépense fiscale. Toutefois, le dispositif de crédit d'impôt n'est pas exempt de risques et ne résout pas toutes les difficultés posées par la défiscalisation. Ainsi, la procédure d'agrément, pourtant lourde, est toujours en vigueur et le suivi complexe des investissements réalisés dans ce cadre demeure nécessaire pour des défiscalisations opérées par des tiers, comme la Cour l'avait critiqué dans le rapport précité. Au-delà de ces distorsions, la DG Trésor considère que le crédit d'impôt et la défiscalisation ont pour inconvénient d'apporter un surcroît de rentabilité financière immédiate aux investissements indépendamment de leur rentabilité future propre, favorisant les effets d'aubaine fiscale.

La Cour critiquait dans ce même rapport l'efficacité de ces dépenses fiscales, estimant que « *l'efficacité des financements publics nécessite un pilotage géographique précis pour apporter une réponse appropriée aux besoins de logements dans chaque territoire. Certains acteurs affirment, contrairement aux analyses de la Cour, que les dépenses fiscales auraient un effet incitatif à l'investissement locatif qui justifierait leur coût pour les finances publiques. Or, la localisation des logements bénéficiant d'incitations fiscales est le fait de chaque promoteur et non des pouvoirs publics. Ces dépenses n'orientent donc pas toujours les investissements là où ils sont nécessaires. De plus, les investisseurs mobilisent le plus souvent les aides fiscales pour des logements intermédiaires et non pour des logements locatifs très sociaux. Enfin, la contrainte de loyers ne s'impose, quand elle s'applique, que sur une durée de 9 à 12 ans, soit un temps bien plus court que lorsque l'État finance des logements sociaux via la LBU* ». La Cour préconise de manière constante, en l'absence de démonstration de leur efficacité, de supprimer le dispositif de défiscalisation dans les outre-mer, compte tenu de son coût significatif pour le budget de l'État et de son absence d'efficacité démontrée. Elle a appelé à repenser profondément les dispositifs d'intervention dont dispose la puissance publique et notamment les leviers budgétaires. *A minima*, la Cour recommande de recentrer les dépenses fiscales sur la réalité des situations des différents territoires et des besoins de leurs populations.

La DGOM et la DLF restent, quant à elles, réservées sur la budgétisation de l'équivalent de la dépense fiscale bénéficiant au secteur du logement social par abondement de la LBU. La première considère, sans le démontrer, que ce redéploiement n'offrirait pas de gains d'efficacité. Elle insiste sur l'efficacité supposée du dispositif actuel de défiscalisation, mais estime néanmoins qu'une meilleure efficacité de la politique publique en faveur du logement outre-mer pourrait être favorisée indépendamment des dépenses fiscales et propose pour cela trois axes de progrès :

- un dialogue constant entre les services instructeurs et les opérateurs, afin de permettre un pilotage souple et serré ;
- une montée en compétence et en implication des collectivités, afin de donner aux acteurs le plus de visibilité possible à moyen terme (rédaction et mise à jour des documents d'urbanisme, libération du foncier, planification et définition d'objectifs et de perspectives d'aménagement, apport des garanties aux emprunts, etc.) ;

⁶⁶ Cour des comptes, *Le logement dans les départements et les régions d'outre-mer*, rapport public thématique, septembre 2020.

- la poursuite d'une hausse des crédits de la LBU, en contrepartie d'une plus grande sincérité dans l'expression des besoins des territoires et d'une fiabilité accrue de la trajectoire de consommation de ces crédits.

A contrario, la direction du budget et la DG Trésor trouvent intéressant d'explorer un nouveau dispositif permettant une rebudgétisation. Elles estiment en effet que cela « *permettrait de renforcer le rôle de l'État stratège en lien avec les collectivités, de sortir d'une logique de guichet ouvert, d'augmenter la construction de logements sociaux et très sociaux et de construire plus vite en s'adressant aux sociétés d'économie mixte* ».

Malgré ces positions discordantes des administrations quant à la rebudgétisation de ces dépenses fiscales au profit de la LBU et le basculement vers un dispositif de crédit d'impôt plus transparent, la Cour maintient ses constats antérieurs sur l'inefficience de cette dépense fiscale, constats toujours d'actualité à défaut d'une évaluation objective et argumentée. Bien que les aides fiscales présentent une souplesse complémentaire au financement par la LBU, elles constituent une dépense ouverte, non prédéfinie, difficilement pilotable, dont le coût, voire le surcoût, est significatif pour le budget de l'État et le ciblage précis sur les besoins identifiés par principe malaisé.

Le rapport établi par les sénateurs Georges Patient et Teva Rohfritsch⁶⁷ sur le PLF 2022 invite à conduire une réflexion plus large sur les dispositifs de dépenses fiscales existants. S'ils conviennent de la nécessaire rationalisation des dépenses fiscales, ils précisent que celle-ci « *ne doit toutefois pas être un frein aux réflexions sur le renforcement ou l'élargissement de certains dispositifs* ». En outre, « *nombre de dépenses fiscales présentent un fait générateur qui s'éteindra en 2025 (voire en 2023 pour la dépense fiscale n° 110 210 après une prorogation adoptée en loi de finances pour 2021). Il conviendrait, dans ce contexte, d'avoir des évaluations et des réflexions en amont de cette date afin d'anticiper l'extinction de ces dispositifs ou, au contraire, de demander leur prorogation pour les plus utiles et efficaces d'entre eux* ».

Deux évaluations d'impact ont été récemment conduites par la DGOM sur deux dispositifs : le régime de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer (Rafip) en septembre 2020 et la réforme des zones franches d'activité nouvelle génération (ZFANG) en avril 2021.

Pour ce qui est du Rafip, l'évaluation constate un renforcement de son taux d'efficience grâce à la mise en place de mesures successives pour l'encadrer, qui ont conduit à une baisse de 55 % de la dépense fiscale entre 2011 et 2016, tandis que la baisse des montants investis a été moindre (45 %). Cette évolution non proportionnée aurait dû conduire à interroger la pertinence ou le mécanisme de cette dépense, ce qui n'a pas été le cas.

L'évaluation du dispositif de ZFANG n'est guère plus éclairante puisqu'elle constate que l'absence de données ne permet pas d'enseignements concrets : « *bien que le coût de la mesure soit relativement faible en 2019, les données disponibles pour réaliser l'évaluation n'ont pas permis de tirer des enseignements concrets sur le coût du dispositif par territoire et par secteur économique sur sa période d'application (2019 et 2020)* ».

⁶⁷ Georges Patient et Teva Rohfritsch, *Rapport général sur le projet de loi de finances, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2022, Tome III, Les moyens des politiques publiques et dispositions spéciales, Annexe n° 20 Outre-mer*, commission des finances du Sénat, n° 163 (2021-2022), 18 novembre 2021.

Fort de ces deux évaluations peu conclusives, la DGOM indique qu'il n'est actuellement pas possible d'évaluer de manière satisfaisante l'ensemble des dépenses fiscales. À titre d'exemple, l'instauration de taux réduits de la taxe à valeur ajoutée (ou l'absence d'application de la taxe en Guyane et à Mayotte) doit en principe permettre d'augmenter le pouvoir d'achat des populations ultramarines, dès lors que ces dernières peuvent acquérir des biens et des services à des coûts moins élevés qu'en métropole. Or, les taux réduits de TVA sont souvent présentés comme une contrepartie à l'existence de l'octroi de mer, lui-même ressource substantielle des collectivités locales, et devraient donc faire l'objet d'une réflexion commune, d'autant que la substitution de l'octroi de mer à une partie de la TVA n'est pas neutre économiquement. En effet, par construction, la TVA est neutre pour les entreprises, pour leurs coûts et leur compétitivité, alors que l'octroi de mer constitue un coût définitif non récupérable.

Convenant que des évaluations sont nécessaires pour apprécier l'efficacité des dépenses fiscales, la DGOM a établi un programme pluriannuel d'évaluation 2022-2025 portant sur divers dispositifs rattachés à la mission *Outre-mer*, parmi lesquels figurent aussi bien le régime de TVA ultramarine et son articulation avec l'octroi de mer, que celui de *duty free* aux Antilles, ou encore l'expérimentation des emplois francs à La Réunion. Le contenu même de ce programme paraît discutable puisqu'il exclut un montant de plus de 6 Md€ de dépenses fiscales outre-mer et ne comporte que deux des 29 dépenses fiscales retenues sur le seul critère de la nécessité de justifier de leur caractère dérogatoire du droit commun devant la Communauté européenne. Un programme plus ambitieux, fondé sur des critères de sélection comme les masses financières, l'ancienneté, la complexité ou tout autre critère pertinent, permettrait une meilleure gestion des dépenses fiscales de la mission *Outre-mer*.

Les constats réitérés de la Cour concernant la faiblesse des éléments d'évaluation disponibles pour apprécier la contribution des dépenses fiscales aux objectifs de politique publique sont partagés par la DLF et la DG Trésor. Cette dernière invite même à ce que les principales dépenses fiscales de la mission fassent l'objet d'un travail approfondi d'évaluation, confié à des organismes indépendants et reconnus, sous la supervision des administrations compétentes concernées.

2 - Le manque de fiabilité des prévisions

À la suite de la recommandation formulée par la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire 2019, la DLF, au cours des deux dernières années, a mené des travaux de fiabilisation pour les quatre principales dépenses fiscales de la mission⁶⁸, qui représentent 82 % du montant total des dépenses fiscales de celle-ci. Ces travaux ont permis, d'après la DGOM et la DLF, de fournir un chiffrage avec un très bon degré de fiabilité pour trois d'entre elles. Des écarts supérieurs à 15 % sont néanmoins toujours observés entre le chiffrage initial et l'exécution constatée.

⁶⁸ Les dépenses fiscales n° 710103, n° 800401, n° 110224 et n° 110302.

Tableau n° 7 : écarts entre prévisions et réalisations des dépenses fiscales (en M€)

Document source	Exercice	PLF n	PLF n+1	PLF n+2	Écart prév/réal
		Prévision	Prévision de réalisation	Réalisation	
V&M 2015	DF 2013			3 858	
V&M 2016	DF 2014		3 822	3 943	
V&M 2017	DF 2015	3 867	3 905	3 909	1 %
V&M 2018	DF 2016	3 927	3 971	4 047	3 %
V&M 2019	DF 2017	4 041	4 142	4 496	11 %
V&M 2020	DF 2018	4 327	4 624	5 568	29 %
V&M 2021	DF 2019	4 666	5 319	5 642	21 %
V&M 2022	DF 2020	5 382	5 294	6 179	15 %
	DF 2021	5 601	6 381		
	DF 2022	6 655			
	Évol. 8 ans	72 %	67 %	60 %	

Source : Cour des comptes d'après les tomes II des Voies et moyens annexés aux PLF 2015 à 2022

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'État consent des financements importants aux territoires ultramarins, aussi bien pour soutenir leurs investissements, que pour les aider face à des crises ou pour redresser leur situation financière.

Malgré la profusion des plans d'urgence et le renforcement de la contractualisation avec les collectivités, des besoins importants restent encore à couvrir sur les territoires. Pourtant, si les projets ont du mal à aboutir, ce n'est pas faute d'une disponibilité des crédits. Le manque de foncier sur des territoires enclavés et insulaires, mais surtout les carences en ingénierie des collectivités territoriales expliquent les très nettes sous-consommations de crédits, tant sur la mission Outre-mer que sur l'exécution des CCT.

S'il apparaît inévitable de rendre plus efficiente et d'optimiser l'affectation des crédits dédiés aux outre-mer au regard des capacités des territoires à les engager, il est dans le même temps nécessaire d'accompagner davantage les collectivités dans l'acquisition de compétences propres en ingénierie.

Pourtant, si l'État s'est efforcé de déployer localement des moyens d'appui aux collectivités, seule l'AFD semble de taille à apporter un soutien d'ingénierie performant. La principale lacune globale ressentie au niveau local porte sur l'absence d'une vision commune à l'ensemble des acteurs des territoires, ce qui donne une image éclatée parfois foisonnante, mais souvent désordonnée de l'action publique.

Bien que salué par certaines collectivités, cet accompagnement en ingénierie peut parfois être perçu par les exécutifs locaux comme une intrusion de l'État dans les affaires publiques locales, signe d'un échec politique.

En conséquence, la Cour recommande de :

- 1. assurer un suivi régulier des mesures contractualisées entre l'État et les collectivités, tant au niveau central que local (services de l'État, DRFiP, collectivités), par la mise en place d'outils préétablis de suivi, d'analyse et de communication (DGOM) ;*
- 2. conditionner, pour chaque contrat ou plan d'urgence passé entre l'État et les collectivités territoriales ultramarines, le versement de nouvelles subventions et de dotations ciblées au respect des engagements contractualisés par les collectivités (DGOM et DB) ;*
- 3. faciliter localement la gestion des crédits, en accroissant la fongibilité des crédits entre les différents budgets opérationnels de programme contributeurs aux contrats de convergence et de transformation (DB et DGFIP) ;*
- 4. généraliser les plateformes d'ingénierie dans les territoires ultramarins, en y consacrant les effectifs et les moyens nécessaires à leur bon fonctionnement, et améliorer la coordination des dispositifs d'ingénierie au profit de ces territoires en faisant de ces plateformes l'interlocuteur unique des collectivités (DGOM et DMAT).*

En matière de dépenses fiscales, la Cour rappelle les constats et les recommandations qu'elle a déjà formulés dans ses différents rapports et notes d'exécution budgétaire de la mission Outre-mer.

Par ailleurs, en matière de logement, compte tenu des besoins importants des territoires, il apparaît nécessaire de s'assurer de l'efficacité des dispositifs en vigueur. Or, faute d'évaluation de ces dépenses fiscales, leur plus grande efficacité par rapport aux dépenses budgétaires n'est pour l'heure pas démontrée. La Cour formule en conséquence à nouveau les recommandations suivantes :

- 5. poursuivre la fiabilisation du chiffrage des principales dépenses fiscales relatives aux outre-mer (DLF, DGOM, DB, DG Trésor, DGFIP) ;*
 - 6. borner, conformément à la loi, toutes les dépenses fiscales relatives aux outre-mer (DLF, DGOM, DB, DG Trésor, DGFIP) ;*
 - 7. établir sans délai un programme pluriannuel exhaustif d'évaluation des dépenses fiscales en faveur des territoires d'outre-mer et proposer la suppression des dépenses fiscales inefficaces (DGOM, DLF, DB, DG Trésor, DGFIP) ;*
 - 8. supprimer les dépenses fiscales inefficaces en faveur du logement, et abonder du montant correspondant les crédits de la ligne budgétaire unique (DGOM, DLF, DB, DG Trésor, DGFIP).*
-

Chapitre II

Un document de politique transversale outre-mer prétendant à l'exhaustivité mais *in fine* peu éclairant et peu utile

Comme montré *supra*, le cadre budgétaire dédié à la mise en œuvre des objectifs de rattrapage et de convergence des territoires d'outre-mer avec la métropole repose sur des crédits dispersés, non identifiés en tant que tels. Les instruments de cette politique sont nombreux, complexes et trop peu coordonnés. Or, la détermination des moyens financiers appropriés nécessite un suivi renforcé et fiable, retracé dans un document de synthèse pour permettre au Parlement la juste définition de la ressource jusqu'à l'atteinte des objectifs de convergence.

Instaurés par l'article 128 de la loi de finances rectificative n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 conformément à l'article 51 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, les documents de politique transversale (DPT) visent, pour chaque politique publique concernée, à développer la stratégie mise en œuvre par le Gouvernement, ainsi que les crédits, objectifs et indicateurs y concourant. Ils comportent également une présentation détaillée de l'effort financier consacré par l'État à ces politiques, ainsi que des dispositifs mis en place, pour l'année à venir, l'année en cours et l'année précédente⁶⁹. Ils ont pour objet de favoriser à la fois la coordination, par un ministre chef de file, d'actions de l'État relevant de plusieurs ministères et de plusieurs programmes qui concourent à une politique interministérielle et l'obtention de résultats socio-économiques communs.

L'objet du DPT outre-mer, mentionné dans le projet de loi de finances pour 2006, est la coordination des politiques menées outre-mer en vue d'une meilleure efficacité de l'action de l'État. Le ministre des outre-mer ne détenant pas l'ensemble des leviers d'action en faveur des différentes politiques sectorielles outre-mer, la bonne articulation de l'action des ministres chargés de ces politiques sectorielles est déterminante. Cette articulation pourrait être la raison d'être de la mise en œuvre d'un DPT pour l'outre-mer.

⁶⁹ Cf. annexe n° 7, Le document de politique transversale, un document instauré par la loi.

I - Le document de politique transversale outre-mer : un document complexe à élaborer et au contenu touffu

Le DPT outre-mer répond au double objectif de décrire les grands axes de la politique transversale de l'État outre-mer en les déclinant par territoire selon une gamme d'objectifs auxquels peuvent se rattacher des indicateurs de performance et de présenter le panorama le plus exhaustif possible des dépenses budgétaires, sociales et fiscales de l'État.

Toutefois, les crédits inscrits dans ce document singulier⁷⁰, qui demeure à ce jour le seul DPT territorialisé, ne traduisent pas le « coût des outre-mer »⁷¹ mais seulement la mise en œuvre budgétaire des politiques publiques conduites par l'État dans les outre-mer.

En 2021, la politique transversale de l'État en outre-mer était intégrée dans 94 programmes budgétaires relevant de 31 missions différentes⁷², auxquels s'ajoutaient des prélèvements sur recettes de l'État. Cinq nouveaux programmes ont été intégrés dans le DPT en 2021 – les trois programmes de la mission *Investissement d'avenir* ainsi que les deux programmes relevant du *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*, tandis que le programme 833 *Avances aux collectivités territoriales* a été retiré du DPT, la DGOM considérant qu'il ne reflétait pas un réel effort financier à destination des territoires ultramarins mais une simple avance de fiscalité locale.

D'un format de 420 pages, il s'agit du seul document de synthèse, amélioré et précisé année après année, visant à présenter une vision d'ensemble de l'effort budgétaire de l'État envers les territoires d'outre-mer, à la fois rétrospective (crédits de paiement en exécution pour l'année n-2) et prévisionnelle (estimations pour l'année n et projections pour l'année n+1).

Ce document vise à apprécier la trajectoire budgétaire sur trois exercices (2019, 2020 et 2021 pour le DPT 2021, par exemple) sur la base d'un périmètre qui varie pour chacune de ces années compte tenu des précisions progressives de la réalité de la consommation budgétaire :

- pour 2019, il s'agit des données de l'exécution budgétaire, c'est-à-dire des enveloppes effectivement engagées et mandatées durant l'exercice, telles que présentées par ailleurs dans les rapports annuels de performance (RAP) des différents programmes budgétaires ;
- pour 2020, il s'agit des données de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, c'est-à-dire des enveloppes votées par la représentation nationale ;
- pour 2021, il s'agit des données du projet de loi de finances, qui ne préjugent donc pas des effets des amendements éventuels lors de l'examen parlementaire.

⁷⁰ Les autres régions françaises, ensemble ou séparément, ne font en effet pas l'objet d'un document territorialisé annexé à la loi de finances.

⁷¹ Qui correspondrait à la différence entre la totalité des dépenses (budgétaires, sociales, fiscales) et les recettes engendrées par ces territoires.

⁷² Dans le DPT 2022, 102 programmes relevant de 31 missions concourent à la mise en œuvre de ces politiques publiques.

Tableau n° 8 : récapitulatif de l'effort budgétaire et financier dans les outre-mer (en Md€)

<i>Exécution 2019</i>		LFI 2020		PLF 2021		<i>Exécution 2020</i>		LFI 2021		PLF 2022	
<i>AE</i>	<i>CP</i>	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
19,1	18,7	20,1	19,3	19,6	19,3	19,2	20,5	19,9	20,9	19,0	20,8

Source : DPT 2021 et 2022

Pour l'appréciation des comparaisons territoriales, il convient donc de prendre en compte les différences de nature entre les données budgétaires fournies pour chaque exercice mais aussi le fait que certaines dépenses de l'État ne peuvent pas être déclinées par territoire. En effet, certaines d'entre elles, notamment les dépenses dites « de guichet » ou certaines dépenses d'intervention, ne peuvent faire l'objet, à ce stade, d'une répartition territoriale, dans la mesure où il est impossible de préjuger des demandes qui seront présentées ou des décisions restant à prendre.

Sous ces réserves, le DPT comprend, en annexe, une tentative de territorialisation de l'effort budgétaire de l'État.

A - Un processus d'élaboration bien encadré

1 - Le document de politique transversale, un document formaté

La direction du budget pilote la production de l'ensemble des 19 DPT. Elle rédige tous les ans une circulaire pour leur élaboration, définit le processus global d'élaboration et fixe le calendrier de réalisation des travaux valable pour l'ensemble de ces documents.

Afin d'assurer le respect du calendrier parlementaire, cette direction a fixé une date unique de transmission au Parlement, « au plus tard » cinq jours francs avant la discussion en commission ou en débat des crédits de la mission auquel se rapporte le DPT.

Le format des DPT est structuré de manière homogène conformément à l'article 128 de la loi de finances pour 2005 avec :

- une présentation de la politique transversale ;
- une présentation stratégique, qui expose la stratégie globale d'amélioration des performances de la politique transversale, suivie de la présentation, pour chaque axe retenu, des objectifs et indicateurs de performance retenus ;
- une présentation des principales dépenses fiscales concourant à la politique transversale ;
- des annexes (récapitulatif des objectifs concourant à la politique transversale et présentation détaillée de l'effort financier consacré par l'État à la politique transversale, accompagnée, le cas échéant, d'autres annexes).

2 - La direction générale des outre-mer, chef de file de la préparation du DPT outre-mer

La DGOM assure, quant à elle, la coordination et la mise en œuvre des politiques publiques en outre-mer. À ce titre, chaque année, elle est chargée de la rédaction du DPT outre-mer.

Les données des DPT sont saisies par les ministères chefs de file dans une application informatique dénommée Tango, qui sert par ailleurs à produire les projets annuels de performance (PAP).

Les avantages et les inconvénients de l'appliquatif Tango, support du DPT

L'appliquatif Tango constitue une réelle avancée par rapport à l'outil précédent Farandole. Il permet de :

- intégrer automatiquement la liste des programmes concernés par le DPT outre-mer ;
- hiérarchiser les programmes selon leur poids budgétaire ;
- rattacher dans le DPT OM des objectifs et indicateurs issus des PAP et rapports annuels de performance (RAP) des programmes contributeurs ;
- modifier automatiquement le format des contributions, grâce aux outils de traitement de texte proposés ;
- intégrer les rédactions sous le format .doc, ce qui était impossible avec la précédente application ;
- distinguer chaque annexe du DPT outre-mer.

Cependant, comme pour Farandole, la présentation du DPT dans Tango s'organise autour d'axes stratégiques. Il s'agit d'un simple catalogue de programmes qui n'explicite pas ou peu le caractère transversal des politiques publiques en outre-mer. Par ailleurs, cette présentation a pour effet d'alourdir le DPT et de renforcer par voie de conséquence la difficulté de lecture du document.

De plus, l'absence de sommaire détaillé et d'index lexical, avec renvoi aux pages correspondantes, rend le document peu maniable, notamment pour les programmes concourant à plusieurs axes. De même, le chef de file du DPT ne peut créer de paragraphes destinés à la justification des données budgétaires.

Le processus de confection du DPT outre-mer dans l'appliquatif Tango ne mérite pas nécessairement d'être profondément remanié. L'enjeu se situe plutôt dans l'architecture rigide du document, identique à tous les DPT, empêchant une réelle révision du contenu du DPT outre-mer. La direction du budget a précisé que des évolutions seraient possibles, notamment par un accès à un sommaire détaillé et une navigation plus aisée dans le document.

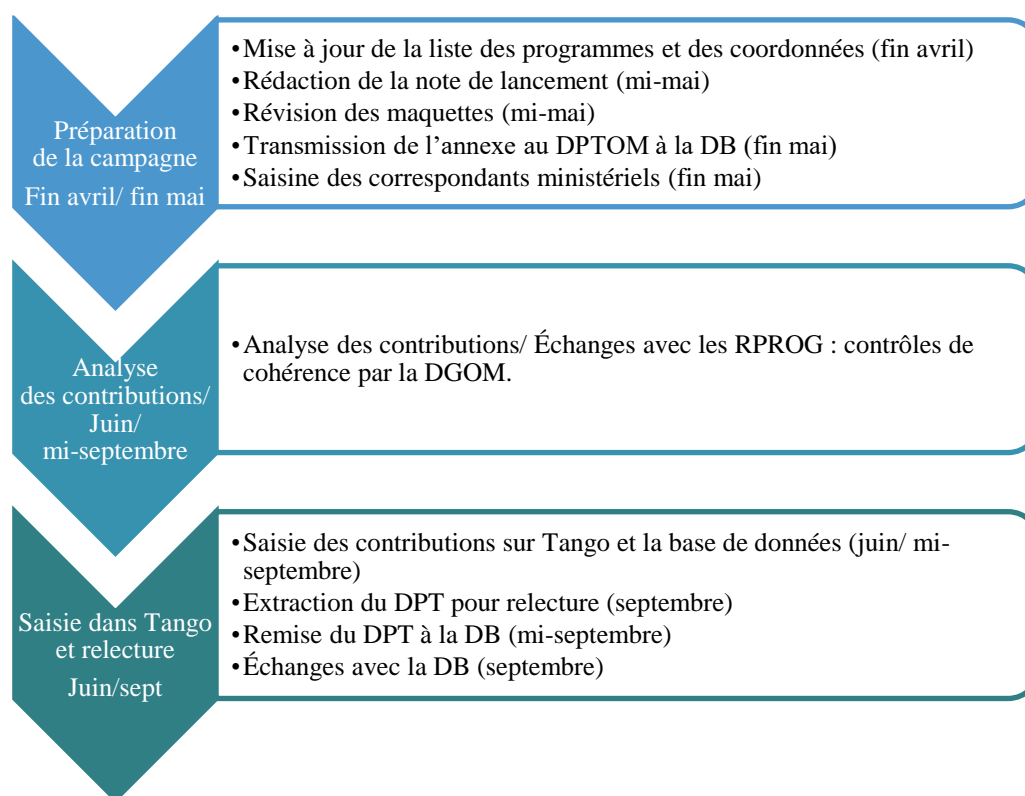
Aujourd'hui, le ministère chef de file saisit l'ensemble des données (objectifs, indicateurs, contributions chiffrées et littéraires des programmes) transmises manuellement par les ministères contributeurs.

Une évolution pour la production des DPT 2022 permet à chaque ministère contributeur de saisir sa contribution chiffrée et littéraire directement dans Tango en même temps qu'il établit les PAP. Le ministère chef de file reste cependant toujours garant de la cohérence de l'ensemble.

L'essentiel des dépenses de l'État au profit des outre-mer n'est pas assuré par la mission budgétaire pilotée par le ministère des outre-mer mais par les missions et programmes budgétaires finançant les politiques publiques des autres ministères. L'ensemble des ministères contribuent ainsi à l'élaboration de ce document. Cet exercice nécessite pour la DGOM une coordination interministérielle lourde à mettre en œuvre.

Au sein de la DGOM, deux agents sont mobilisés à temps plein pendant trois mois pour confectionner le DPT sur une équipe d'une dizaine de personnes qui compose le bureau des finances et de la performance des outre-mer. La même équipe est chargée du projet de loi de finances, du DPT, des auditions et des dialogues de gestion avec les préfets. Cette situation confirme les constats déjà effectués par la Cour quant au sous-dimensionnement de la DGOM⁷³.

Schéma n° 1 : étapes de confection du DPT outre-mer pour la DGOM



Source : Cour des comptes d'après données DGOM

⁷³ Cour des comptes, *La direction générale des outre-mer*, observations définitives, 7 juillet 2021. Dans ces observations définitives, la Cour relevait que la DGOM demeure chargée de tâches de gestion diverses (gestion directe ou déléguée de crédits budgétaires, aides au logement ou à la continuité territoriale, contractualisation avec les collectivités, fonds exceptionnel d'investissement, fonds européens, surveillance des prix et des marchés, gestion de dispositifs d'exonération fiscale et sociale, octroi de subventions sur projets, etc.) qui mobilisent fortement ses équipes quand leur mission prioritaire devrait être la coordination et l'animation interministérielle des politiques publiques outre-mer. Par ailleurs, elle ne reçoit pas tout le soutien requis par cette dimension interministérielle.

L'identification des correspondants du DPT outre-mer au sein de chaque programme budgétaire demeure complexe car ceux-ci sont nombreux.

L'identification des missions et programmes budgétaires contributeurs au DPT

Dans le cadre de la phase préparatoire pour le lancement du DPT outre-mer, la DGOM établit la liste des missions et programmes devant y contribuer dans le courant du mois d'avril. La méthode employée comprend deux étapes :

- reprise de la liste du DPT précédent en vérifiant que les missions/programmes existent toujours et en prenant en compte les éventuelles évolutions de périmètre (scission, suppression, remplacement de programmes). Cette vérification se fait au regard des projets annuels de performance de l'année n figurant sur le site <https://www.budget.gouv.fr/documentation/documents-budgetaires> et à la lecture des débats parlementaires. Pour 2022, le programme 361 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture*, issu de la scission du programme 224 *Soutien aux politiques du ministère de la culture*, a ainsi été ajouté ;
- analyse des nouveaux programmes pour identifier s'il y a des dispositifs transversaux affectant les outre-mer ou spécifiques pour les outre-mer, avec une recherche par mots clés (outre-mer, noms des territoires) dans les PAP présentés pour l'année n. Les programmes suivants ont ainsi été ajoutés en 2022 : programmes 362 *Écologie*, 363 *Compétitivité*, 366 *Matériels sanitaires pour faire face à la crise de la covid 19* et 364 *Cohésion*.

Enfin certains responsables de programme identifient eux-mêmes des données pouvant être prises en compte dans le DPT outre-mer. Par exemple, le programme 129 *Coordination du travail gouvernemental*, qui porte des crédits finançant les indemnités versées aux victimes d'essais nucléaires après décision du Comité d'indemnisation des victimes d'essais nucléaires (11,2 M€ en LFI 2021). Environ 33 % des décisions d'indemnisation concernent des personnes résidant en Polynésie française.

La DGOM, puis la DB, réalisent des contrôles de cohérence des données transmises par les responsables de programme sans qu'il soit possible d'affirmer qu'il n'y ait pas d'impasse dans cette double vérification non formalisée. Aucune note méthodologique n'est intégrée dans le DPT pour attester de la fiabilité et de l'exhaustivité des données reçues et rendre compte du contrôle effectué à cette occasion.

Les programmes ciblés lors des contrôles de cohérence de la DGOM

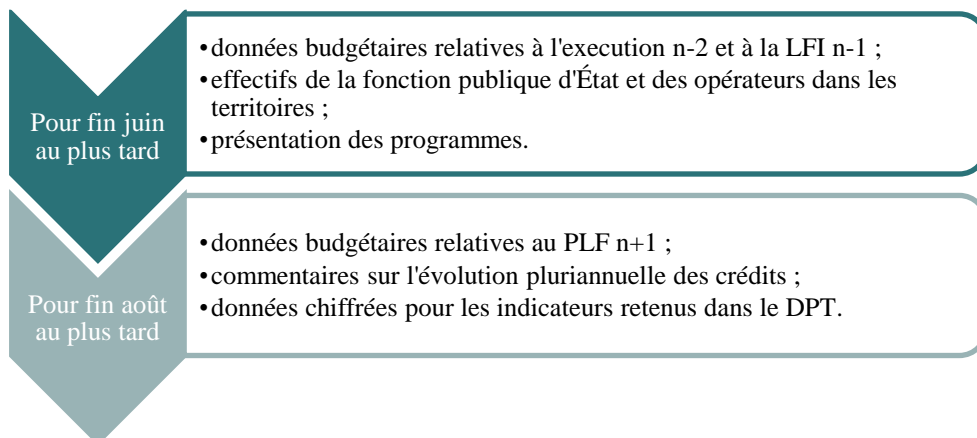
Dans le cadre de ses contrôles de cohérence, la DGOM rencontre des difficultés récurrentes avec certains programmes, portant principalement sur :

- des délais de restitutions anormaux : certains programmes contribuent trop tardivement après livraison du document à la DB, voire ne transmettent pas l'information demandée. Cette difficulté concerne principalement les programmes 102 *Accès et retour à l'emploi*, 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi*, 119 *Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements*, 122 *Concours spécifiques et administration*, 126 *Conseil économique, social et environnemental*, 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables*, 152 *Gendarmerie nationale*⁷⁴ et 212 *Soutien de la politique de défense*. La tardiveté des ultimes arbitrages sur le projet de loi de finances est un des facteurs explicatifs : l'absence d'arbitrage ne permet pas au responsable de programme concerné de présenter les chiffres prévus sur son programme au titre du PLF. Cette difficulté est rencontrée chaque année et semble difficile à résoudre, dès lors que les DPT et les PAP sont deux annexes obligatoires à la loi de finances ;
- des retours non intégrables : les retours de certains programmes sont parfois peu documentés, ce qui ne permet pas à la DGOM d'intégrer ces éléments au DPT. Cela concerne les programmes 102 *Accès et retour à l'emploi*, 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi*, 345 *Service public de l'énergie*⁷⁵, 793 *Électrification rurale* et 212 *Soutien de la politique de défense* ;
- des données transmises incohérentes : des erreurs de saisie apparaissent dans les données budgétaires transmises par territoire. Cela concerne principalement les programmes 139 *Enseignement privé du premier et du second degré*, 140 *Enseignement scolaire du premier degré*, 141 *Enseignement scolaire du second degré*, 214 *Soutien de la politique de l'éducation nationale*, 215 *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture*, 775 *Développement et transfert en agriculture* et 149 *Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture*.

⁷⁴ Le dysfonctionnement des processus internes à la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN), source d'absence de transmission de certaines données pour les exercices 2018 à 2020, a été corrigé pour l'exercice budgétaire 2021.

⁷⁵ La direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) transmet les données à la DGOM sur la base des éléments fournis par la commission de régulation de l'énergie (CRE). Les chiffres sont fournis par territoire et sont repris comme montants prévisionnels des charges au titre de l'année évalués par la CRE.

Schéma n° 2 : calendrier des réponses des responsables de programme dans le cadre de la conception du DPT outre-mer



Source : Cour des comptes d'après données DGOM

B - Une présentation par axes stratégiques artificielle

Le DPT 2021⁷⁶ s'inscrit dans la continuité des exercices précédents puisque les axes fixant les priorités du Gouvernement n'ont pas connu d'évolution, tant dans leur hiérarchisation que dans leur dénomination depuis 2013⁷⁷. En 2021, un septième axe a été ajouté afin de répertorier les mesures du plan d'urgence face à la crise sanitaire.

Le DPT 2021 se décline donc en six axes thématiques, tels que présentés ci-après. Un même programme peut être présent dans plusieurs axes stratégiques. Dans ce cas, la répartition se fait par actions.

Les axes stratégiques du DPT outre-mer

Axe n° 1 « développer l'emploi, la production et l'investissement outre-mer »

L'axe 1 mobilise quatre objectifs assortis de six indicateurs.

Axe n° 2 « offrir une véritable égalité des chances à la jeunesse outre-mer »

L'axe 2 mobilise six objectifs assortis de six indicateurs.

Axe n° 3 « garantir la sécurité des citoyens outre-mer »

L'axe 3 mobilise sept objectifs assortis de 18 indicateurs.

Axe n° 4 « améliorer les conditions de vie des citoyens outre-mer »

L'axe 4 mobilise cinq objectifs assortis de sept indicateurs.

⁷⁶ Sauf précision contraire, le descriptif et les observations du présent rapport s'appuient sur le DPT 2021.

⁷⁷ Dans le DPT 2022, la décomposition en axes stratégiques a été modifiée afin d'isoler les moyens dédiés au fonctionnement des administrations publiques et les dotations aux collectivités par la création de nouveaux axes. L'axe 5 « Promouvoir un aménagement durable et la transition écologique des territoires ultra-marins » voit par ailleurs son périmètre élargi pour inclure les programmes relatifs à l'aménagement du territoire. Enfin l'axe 7 intègre les crédits de la mission *Plan de relance* et de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*.

Axe n° 5 « favoriser le développement durable des territoires en partenariat avec les collectivités »

L'axe 5 mobilise un objectif assorti d'un indicateur.

Axe n° 6 « valoriser les atouts des outre-mer »

L'axe 6 mobilise trois objectifs assortis de trois indicateurs.

Ces axes, même adaptés en 2022, se révèlent en réalité artificiels car ils ne sont pas mis en regard des axes définis par les lois de programmation ou de documents programmatiques, tel le Livre bleu des outre-mer.

C - Une mesure partielle de la performance

Le ministère des outre-mer a choisi d'organiser le DPT autour des axes de sa politique et de décliner les objectifs et indicateurs ainsi que la contribution des programmes à l'intérieur de ces axes. Une partie « performance » est insérée à la fin de chaque axe stratégique en complément des présentations littéraires.

Le bureau de la DB chargé de la performance de la dépense publique n'intervient ni dans le choix ni dans la validation des indicateurs spécifiques au DPT. La définition de ces indicateurs, différents de ceux du projet annuel de performance (PAP), est laissée au libre choix du ministère chef de file, en accord avec le responsable de programme concerné et le bureau sectoriel de la DB.

Le ministère chef de file peut choisir des indicateurs qui proviennent des PAP et aussi créer des indicateurs propres au DPT et rattacher l'ensemble à des objectifs uniquement définis dans le DPT.

Selon la DB, le ministère des outre-mer est le ministère qui a le plus utilisé la faculté de créer des indicateurs propres au DPT en déclinant les indicateurs des PAP selon les axes métropole ou outre-mer.

Les autres ministères ont une approche plus linéaire de leur document en ayant une partie *performance* et une partie *contribution des programmes*.

Les indicateurs de performance sont établis par les responsables de programme dans le cadre de leurs PAP et communiqués au ministère des outre-mer dans le cadre des restitutions demandées pour le DPT.

Selon la DGOM, il est souhaitable de disposer d'indicateurs pour les principaux programmes contributeurs dans les outre-mer. Au regard du DPT 2021, il s'agit notamment des programmes majeurs (> 400 M€ en AE - LFI 2020) rattachés aux missions contribuant le plus à la politique transversale pour les outre-mer :

- Enseignement scolaire :
 - 140 *Enseignement scolaire public du premier degré*
 - 141 *Enseignement scolaire public du second degré*
 - 230 *Vie de l'élève*

- Outre-mer :
 - 138 *Emploi outre-mer*
 - 123 *Conditions de vie outre-mer*
- Écologie, développement et aménagement durables :
 - 345 *Service public de l'énergie*
- Solidarité, insertion et égalité des chances :
 - 304 *Inclusion sociale, protection des personnes*
 - 157 *Handicap et dépendance*
- Sécurités :
 - 176 *Police nationale*
 - 152 *Gendarmerie nationale*
- Défense :
 - 212 *Soutien de la politique de la défense*
- Justice :
 - 107 *Administration pénitentiaire*
- Cohésion des territoires
 - 109 *Aide à l'accès au logement*

L'analyse détaillée effectuée par la Cour⁷⁸ d'un échantillon de 16 programmes budgétaires contribuant à titre substantiel au DPT montre les limites de la démarche : neuf de ces programmes ne disposent d'aucun indicateur⁷⁹ et, pour cinq autres, les indicateurs ne sont pas renseignés, ou sont renseignés de manière incomplète.

II - Un document sans véritable dimension stratégique, à la fiabilité contestable et d'une utilité marginale

La motivation du DPT outre-mer, telle qu'indiquée lors de sa première publication en 2006, n'a jamais été réexaminée. L'objectif initial de coordination des politiques menées outre-mer en vue d'une meilleure efficacité de l'action de l'État passe en effet plus par les plans et les instruments contractuels évoqués au chapitre I que par une compilation de données budgétaires. Les conditions réelles d'élaboration et d'utilisation de ce DPT invitent donc aujourd'hui à une redéfinition de sa finalité, qui devrait être l'éclairage budgétaire de la mise en œuvre de la politique de l'État pour les outre-mer.

⁷⁸ Cf. annexe n° 9, Les indicateurs de l'échantillon de programmes budgétaires.

⁷⁹ Selon la direction générale de l'énergie et du climat, responsable du Programme 345 *Service public de l'énergie*, l'une des difficultés consiste à définir des indicateurs mettant en exergue à la fois l'atteinte de l'objectif de politique publique et la maîtrise que l'État peut avoir des dépenses. Il serait toutefois possible de présenter des indicateurs de taux de pénétration des énergies renouvelables et d'impact CO₂ pour chacun des territoires. En revanche, les évolutions des dépenses sont très dépendantes de l'évolution de l'activité économique, du contexte social et sanitaire, des cours internationaux du pétrole, sur lesquels l'État n'a pas ou peu d'influence ou de maîtrise.

S'il expose de manière très détaillée les moyens affectés à l'intervention publique dans les outre-mer, le DPT actuel manque de mise en perspective avec la stratégie générale de l'État en outre-mer et présente plusieurs inconvénients qui ont tendance à s'accroître d'années en années.

A - Un manque de déclinaison de la stratégie générale outre-mer de l'État

1 - Une politique publique outre-mer à délimiter

La notion même d'une politique publique outre-mer devrait être interrogée. La mise en place d'un document spécifique, consacré à l'action de l'État dans les territoires ultramarins, devrait en effet refléter le caractère original de cette politique publique, qui se différencierait de celles mises en place sur le territoire national. La politique de l'État outre-mer ne saurait en effet être confondue avec la seule restitution des crédits de l'État consommés sur un territoire⁸⁰, mais plutôt correspondre, par exemple, à celle contribuant à la convergence des territoires ultramarins vers ceux de métropole au plan social, économique, éducatif, d'équipements structurels, etc., tel que décrit par l'article 1^{er} de la loi Érom, qui précise ce qu'est le droit à l'égalité réelle : « *résorber les écarts de développement en matière économique, sociale, sanitaire, de protection et de valorisation environnementale* » entre le territoire hexagonal et les outre-mer et « *réduire les écarts de niveaux de vie et de revenus constatés au sein de chacun d'entre-deux* ». Or, la politique publique de l'État outre-mer n'est pas actuellement définie comme telle.

Le fondement législatif de cette politique est désormais la loi Érom élaborée en 2017 sur la base d'un diagnostic consensuel en vue de conduire un rattrapage des outre-mer et de réduire les écarts de développement persistants avec la métropole. Elle regroupe les mesures destinées à favoriser cette convergence et la transformation de ces territoires. L'organisation en parallèle des Assises de l'outre-mer en 2017 a abouti à l'adoption en 2018 du Livre bleu des outre-mer et à la déclinaison de cette politique dans les CCT mis en place depuis 2019.

Le rôle du DPT devrait être de suivre la mise en œuvre des crédits affectés à cette politique transversale plutôt que de prétendre à une compilation difficile et incomplète des crédits des missions budgétaires de l'État, que l'on retrouve peu ou prou sur l'ensemble des départements français.

Publié en juin 2018, le Livre bleu des outre-mer définit la politique du Gouvernement pour les outre-mer durant le quinquennat ; il engage l'action de chaque ministre dans les territoires ultramarins. Il illustre, selon le Gouvernement, « *l'outre-mer des solutions* », de la transformation et du développement, avec des outils et des engagements pour chaque territoire ultramarin. C'est un document de 200 pages où se décline en 27 thèmes (éducation, santé, tourisme, etc.) « *la feuille de route du Gouvernement* », qui l'engage jusqu'en 2022.

⁸⁰ Jusqu'à ces dernières années, l'essentiel des crédits consommés dans les outre-mer correspondaient aux rémunérations des fonctionnaires d'État civils et militaires qui y étaient affectés.

Les grandes lignes du Livre bleu des outre-mer

« Le Livre bleu est présenté comme la feuille de route du Gouvernement qui engage chaque ministre pour le quinquennat dans les territoires. Sa trajectoire 5.0 implique : « zéro déchets » ; « zéro carbone » ; « zéro intrants chimiques » ; « zéro exclusion » ; « zéro vulnérabilité ». Vingt fiches action proposent un début de concrétisation à cette trajectoire.

- L'augmentation des crédits

Le fonds exceptionnel d'investissement passe de 40 M€ à 110 M€ ; la suppression de la TVA non-perçue récupérable abonde plusieurs dispositifs : Avance+ de la BPI aux entreprises (+ 7,5 M€) ; prêt de développement outre-mer de la BPI (+ 7,5 M€) ; appui de l'AFD aux investissements publics (+ 39 M€).

- Les contrats de convergence et de transformation (ex-contrat de plan État/région)

Le Livre bleu offre un cadre pluriannuel (2019-2022) de contractualisation entre l'État et chaque territoire, pour financer notamment les projets identifiés dans le cadre des Assises. Près de 2 Md€ sont prévus.

- Les outils de lutte contre la vie chère et contre les monopoles

Un délégué interministériel à la concurrence outre-mer ; un haut fonctionnaire chargé du « compteur emploi » ; les moyens des observatoires des prix, des marges et des revenus (OPMR) d'outre-mer doublés ; une étude sur la concurrence en matière d'importation et de distribution des produits de grande consommation.

- Améliorer la situation financière des collectivités d'outre-mer et responsabiliser les gestionnaires publics

Plus de 85 % des collectivités outre-mer sont dans une situation financière dégradée. Mieux aligner, en cinq ans, les dotations de péréquation des collectivités ultramarines sur celles de l'hexagone ; renforcer les outils de responsabilisation des gestionnaires publics (sites internet « Transparence outre-mer »).

- Un suivi sur la durée du quinquennat

Huit mois après la fin des Assises, le comité interministériel des outre-mer (Ciom)⁸¹ fait un premier point de suivi. Des Ciom de suivi seront organisés tous les six mois. Le prochain aura lieu à la rentrée en septembre 2019. »

Source : dossier de presse du Ciom du 22 février 2019

⁸¹ Le Conseil interministériel de l'outre-mer (Ciom) a été créé par le décret n° 2009-182 du 18 février 2009. Présidé par le Premier ministre, ce conseil, devenu comité, réunit les membres du Gouvernement. Le secrétaire général du Gouvernement en assure le secrétariat, l'ordre du jour de ses réunions étant préparé par le ministre de l'outre-mer. Le Ciom définit les orientations politiques pour l'outre-mer ; il identifie, au vu des spécificités des outre-mer, les adaptations nécessaires aux politiques publiques du Gouvernement outre-mer ; il évalue périodiquement les résultats de ces politiques. Aux termes du décret du 24 mai 2017 relatif aux attributions du ministre des outre-mer, il lui revient de « proposer au Premier ministre la réunion des conseils et comités interministériels relatifs à l'outre-mer, dont il prépare et met en œuvre les décisions. ».

Bien que l'on distingue quelques développements mentionnant au fil du DPT les actions mises en œuvre par les différents programmes dans le cadre du Livre bleu, ceux-ci ne font l'objet d'aucune identification chiffrée ni de suivi précis des actions. L'articulation entre les ambitions identifiées dans le Livre bleu, les CCT conclus dans chaque territoire et les actions conduites par les responsables de programme sur les territoires outre-mer ne sont pas identifiées en tant que telles dans le DPT, alors même que le Gouvernement n'a pas réuni le Ciom depuis plus de deux ans⁸², contrairement à son engagement.

Le Parlement et les citoyens ne sont ainsi pas en mesure de faire le lien entre les objectifs de la loi Érom, la stratégie du Gouvernement telle que définie dans le Livre bleu et la mise en œuvre effective et programmée des dépenses budgétaires décrites dans le DPT.

Par ailleurs, les contributions des programmes aux CCT n'apparaissent pas distinctement au sein des axes et sont noyées parmi des mentions qui ne sont pas spécifiques aux outre-mer. Chaque programme mentionne une série d'actions, à charge pour le lecteur de consolider toutes les mentions disséminées dans le DPT pour chaque CCT. Il en est de même pour les contributions des programmes aux différents plans d'urgence en faveur des outre-mer.

En l'absence de lien entre la stratégie et les mises en œuvre effectives, et faute de présentation explicite du suivi des CCT et des plans d'urgence, le DPT apparaît comme une compilation de données sans mise en perspective.

Les CCT font l'objet d'une annexe particulière pour le suivi des crédits par programme. Cette annexe est toutefois peu utile car non exploitable par territoire.

Enfin, l'action du Gouvernement et sa mise en œuvre gagneraient en lisibilité si les axes stratégiques déclinés dans le DPT recoupaient *a minima* les axes du Livre bleu⁸³.

L'absence d'articulation claire et précise au sein du DPT entre les actions du Livre bleu esquissant une stratégie pour les outre-mer dans le prolongement de la loi Érom et leur traduction financière et budgétaire ne permet pas au Parlement ni aux citoyens d'avoir une vision pluriannuelle des objectifs conduits par l'État outre-mer et de leur atteinte.

2 - L'absence d'identification des crédits visant à réduire les disparités des outre-mer avec la métropole

Dans le DPT, certains programmes, qui pèsent moins de 10 M€, proposent de longs développements sans aucune spécificité ultramarine. D'autres, qui représentent plusieurs milliards d'euros d'engagements sur ces territoires, ne consacrent que quelques lignes aux évolutions de leurs crédits.

L'examen par axe des contributions des programmes permet d'identifier que nombre d'entre elles concernent en réalité des actions conduites sur l'ensemble du territoire national. Elles ne sont donc pas spécifiques à l'outre-mer. La suppression de ces mentions non spécifiques à l'outre-mer réduirait considérablement le volume du DPT⁸⁴.

⁸² Le dernier CIOM a été réuni le 18 septembre 2019.

⁸³ Cf. annexe n° 11, Comparaison des axes du Livre bleu et de axes stratégiques du DPT.

⁸⁴ Cf. annexe n° 10, Recensement des mentions de programmes non spécifiques à l'outre-mer susceptibles d'être supprimées du DPT.

Des informations non spécifiques à l'outre-mer

Ainsi, sur 22 programmes contributeurs de l'axe 1, sept seulement concernent des actions spécifiques à l'outre-mer et seraient à conserver ; un programme pourrait être conservé partiellement.

Sur 14 programmes contributeurs de l'axe 2, deux seulement concernent des actions spécifiques à l'outre-mer et seraient à conserver ; cinq programmes pourraient être conservés partiellement (majoritairement pour des contributions relatives aux CCT et aux plans d'urgence).

Sur 19 programmes contributeurs de l'axe 3, un seul concerne des actions spécifiques à l'outre-mer et serait à conserver ; cinq programmes pourraient être conservés partiellement (majoritairement pour des contributions relatives aux CCT et aux plans d'urgence).

Sur 30 programmes contributeurs de l'axe 4, quatre seulement concernent des actions spécifiques à l'outre-mer et seraient à conserver ; huit programmes pourraient être conservés partiellement. Quatre prélèvements sur recettes⁸⁵ ne sont pas spécifiques à l'outre-mer.

Sur six programmes⁸⁶ contributeurs de l'axe 5, trois concernent des actions spécifiques à l'outre-mer et seraient à conserver ; un programme pourrait être conservé partiellement. Quatre prélèvements sur recettes⁸⁷ ne sont pas spécifiques à l'outre-mer.

Sur 15 programmes contributeurs de l'axe 6, trois concernent des actions spécifiques à l'outre-mer et seraient à conserver ; deux programmes pourraient être conservés partiellement.

B - Une inflation de volume qui réduit la lisibilité du document

Les difficultés de lisibilité du DPT tiennent tant à sa forme, compte tenu de l'absence de sommaire et de pagination, qu'à son contenu fait de commentaires foisonnants et de données souvent inexploitables.

1 - Une augmentation constante du nombre d'annexes

Document particulièrement volumineux de 420 pages, le DPT, s'il présente de manière très détaillée les moyens dévolus à l'intervention publique dans les outre-mer, souffre d'un manque de lisibilité. Entre 2010 et 2020, il a plus que doublé de taille, notamment du fait de l'ajout d'annexes et du rattachement de programmes supplémentaires. Depuis 2017, malgré un effort de rationalisation du nombre de ses annexes, son volume a continué à augmenter.

⁸⁵ 3111 *Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion.*

3112 *Dotations départementales d'équipement des collèges.*

3108 *Dotations élus locaux.*

3113 *Dotations régionales d'équipement scolaire.*

⁸⁶ Un prélèvement sur recette spécifique à l'outre-mer (3138 *Prélèvement sur les recettes de l'état au profit de la Polynésie française*).

⁸⁷ 3111 *Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion.*

3112 *Dotations départementales d'équipement des collèges.*

3108 *Dotations élus locaux.*

3113 *Dotations régionales d'équipement scolaire.*

Tableau n° 9 : évolution du nombre de pages et d'annexes du DPT depuis 2006

	2006	2010	2014	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Nombre de pages	28	216	357	437	450	483	432	422	481
Nombre d'annexes	1	12	19	37	37	40	30	20 ⁸⁸	19 ⁸⁹

Source : Cour des comptes

Le contenu du DPT doit prendre en compte deux objectifs contraires :

- un objectif d'exhaustivité, de façon à fournir un maximum d'informations aux destinataires ;
- un objectif de lisibilité, de façon à ce que les informations fournies soient aisément accessibles.

Au fil des années, c'est plutôt le premier objectif qui a été privilégié, ce qui a eu pour conséquence d'augmenter le volume du document.

S'agissant des annexes du DPT, leur format et leurs spécificités respectives permettent de fournir une information qui se veut exhaustive et territorialisée dans la mesure du possible.

Un travail de simplification a cependant été mené depuis 2017 avec la suppression de huit annexes, dont la plus-value était très limitée :

- la table de correspondance des objectifs du DPT et des objectifs des PAP (intégrés depuis dans l'application Tango) ;
- la départementalisation de Mayotte, qui constituait un simple recueil des textes législatifs et réglementaires, sans évolution majeure d'une année à l'autre ;
- les transferts de compétences de services et d'établissements publics de l'État vers les institutions calédoniennes, avec le même commentaire, et qui n'avait pas connu d'évolution depuis 2016 ;
- la loi n° 2012-1270 du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique outre-mer (LREOM) et portant diverses dispositions relatives aux outre-mer, avec un focus sur l'organisation de l'observatoire des prix, des marges et des revenus, qui n'illustre pas directement l'effort financier de l'État pour les outre-mer ;
- l'analyse démographique outre-mer, dont les éléments sont repris dans le document principal lui-même ;
- la coopération régionale outre-mer, qui ne reprenait que les seuls crédits prévus sur le programme 123, sans plus-value donc par rapport au PAP et au RAP de la mission *Outre-mer*, et dont le volume financier (moins de 1 M€) n'est pas à l'échelle du DPT ;

⁸⁸ Regroupement en une annexe des tableaux « État récapitulatif de l'effort budgétaire et financier dans les outre-mer » tous territoires confondus et par territoire.

⁸⁹ *Idem*.

- l'analyse de l'effort budgétaire et financier consacré aux outre-mer, y compris celui des opérateurs de l'État⁹⁰.

Cet effort a permis d'alléger le document, même si, dans le même temps, une nouvelle annexe a été ajoutée pour retracer les dépenses des CCT.

Pour 2022, deux nouvelles annexes ont en revanche été introduites, portant l'une sur les dépenses de l'État en faveur de la reconstruction à Saint-Martin après le cyclone Irma, et l'autre sur les crédits du plan de relance mobilisés au profit des territoires ultramarins.

La question de l'utilité, et donc du maintien, de cinq annexes - ne donnant lieu à aucune analyse spécifique - détaillant l'état récapitulatif de l'effort budgétaire et financier consacré aux territoires d'outre-mer par titre se pose. Comme l'ont relevé la plupart des responsables de programme consultés par la Cour, au regard de la charge de travail que ces retraitements représentent, leur plus-value est faible : elles présentent des données redondantes et non immédiatement exploitables.

À ce stade, la DGOM considère que les annexes qui demeurent sont pertinentes et que de nouvelles suppressions ne pourraient être engagées sans donner lieu à la critique des parlementaires, bien qu'elle ne les ait pas formellement interrogés.

Par ailleurs, selon la DGOM, les données budgétaires figurant dans les annexes du DPT doivent être conservées à l'identique pour assurer une information budgétaire exhaustive et autoriser des comparaisons entre exercices.

De ce fait, tout nouvel effort d'allègement ne pourrait porter que sur la partie rédactionnelle présentant les actions des différents programmes.

2 - Des données illisibles et donc inexploitables

Certains tableaux sont typographiquement illisibles, inutilisables et constituent des facteurs d'alourdissement du document. C'est le cas, par exemple, pour les données suivantes du DPT 2021 :

- le tableau A Compléments de rémunération 2019 dans les DOM par mission et programmes, page 354 ;
- l'état récapitulatif des effectifs de la fonction publique de l'État intervenant en outre-mer au 31 décembre 2019, page 379 ;
- l'état récapitulatif des effectifs des opérateurs intervenant en outre-mer au 31 décembre 2019.

⁹⁰ Ces deux dernières annexes auraient mérité un maintien, moyennant une réduction et une synthèse dans la présentation stratégique de la politique transversale en début de DPT. Elles permettraient de disposer de commentaires généraux sur l'effort budgétaire et financier de l'État outre-mer. Elles offriraient par ailleurs une approche simplifiée de la structure des AE/CP par titre de manière globale (plus appréciable que les tableaux détaillés par titre et par programme maintenus en annexes).

3 - Des délais pour sa confection et son exploitation peu compatibles avec le calendrier des travaux budgétaires

La période et le calendrier restreint de préparation du DPT n'en facilitent pas l'élaboration, dès lors que celle-ci s'effectue en parallèle des arbitrages des projets de loi de finances. Ces contraintes calendaires ne permettent pas à tous les contributeurs de restituer leurs travaux dans les délais, allant jusqu'à conduire la DGOM, puis la DB à relancer les programmes retardataires. Cette difficulté est naturellement exacerbée par le nombre important de programmes pris en compte dans le DPT outre-mer. En 2020, seules 72 % des contributions ont été restituées dans les délais.

L'envoi tardif de certaines contributions a *de facto* un effet majeur sur la qualité du document et sur la date de sa parution.

Selon la DB, les principales difficultés rencontrées dans la réalisation du DPT outre-mer sont toujours liées au respect du calendrier et à la pertinence des informations transmises.

Contraints par le temps, les ministères n'ont pas le réflexe de supprimer des commentaires devenus obsolètes ; cela conduit à un empilement de commentaires augmentant le volume des DPT au fil des ans. La suppression de commentaires devenus sans objet aurait le mérite d'alléger le DPT sans nuire à sa pertinence.

La récente loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques⁹¹ risque d'accroître ces contraintes de délais. En effet, afin d'enrichir l'information du Parlement, les annexes générales, aussi appelées « jaunes et oranges budgétaires », devront être déposées au début de l'examen du projet de loi de finances en séance par l'Assemblée nationale, soit vers la mi-octobre.

En l'état actuel des choses, même avec la possibilité d'une transmission numérisée, ce raccourcissement des délais ne semble pas tenable pour le DPT outre-mer, compte tenu des constats identifiés *supra* sur les délais de préparation.

C - Des données présentant en l'état un intérêt limité

1 - Un agrégat discutable de données chiffrées

La répartition par axes des différents programmes contribuant au DPT outre-mer a pour conséquence qu'un même programme peut être mentionné dans plusieurs axes dès lors qu'il y contribue au titre d'une action distincte. Cela engendre des éléments d'information récurrents dans la partie littéraire que la DGOM doit réduire, voire supprimer. En l'absence d'un sommaire détaillé ou d'un index littéraire, l'utilisateur final ne peut pas aisément trouver les informations complètes relatives à un même programme hormis les données budgétaires dans les annexes.

⁹¹ La loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 vise à améliorer la qualité des discussions budgétaires et à consolider le rôle central du Parlement dans l'examen et le contrôle des finances publiques. Ce texte réforme la Lolf. Il s'articule autour de trois grands axes :

- le renforcement du pilotage pluriannuel des finances publiques ;
- l'amélioration de la transparence des finances publiques ;
- la rationalisation et l'amélioration du travail parlementaire.

La plupart de ses dispositions sont applicables aux lois de finances portant sur l'année 2023.

Le DPT 2021 recense 26 objectifs assortis de 41 indicateurs, qui ne sont que partiellement renseignés et dont les choix comme les modes de calcul sont parfois critiquables⁹². Trop nombreux et complétés de manière parcimonieuse, ils répondraient cependant, pour la DB, aux objectifs des politiques publiques conduites outre-mer.

Les indicateurs de performance qui soutiennent les axes doivent être représentatifs des engagements financiers dévolus dans les territoires ultramarins. Si nécessaire, il est demandé aux responsables de programme de modifier ou de supprimer des indicateurs systématiquement non renseignés, ces derniers nuisant à l'évaluation *ex post* de la dépense et à l'impact de la démarche de performance. Certains indicateurs partiellement ou totalement incomplets sont pourtant maintenus. De même, le choix de certains indicateurs ou leur mode de calcul interrogent sur leur pertinence.

Les ministères contributeurs sont invités par la DGOM à expliciter la méthode qui les conduit à chiffrer leurs contributions, ce qui n'est pas toujours fait.

*a) Concernant la pertinence des indicateurs des programmes
de l'échantillon retenu par la Cour*

Sur les 16 programmes examinés par la Cour, seuls sept programmes⁹³ disposent d'indicateurs de performance associés.

Sur les 10 indicateurs correspondants, deux fournissent des données complètes⁹⁴, avec des précisions méthodologiques et sont accompagnés d'une justification des prévisions et de la cible. Deux indicateurs sont partiellement renseignés avec des données territorialisées incomplètes (réalisations 2018 et 2019 et sans prévisions ni cibles)⁹⁵. Deux indicateurs sont renseignés mais avec des données non territorialisées, sans précisions méthodologiques et sans justification des prévisions et de la cible⁹⁶. Enfin quatre indicateurs ne sont pas renseignés⁹⁷.

Selon la DGOM, les indicateurs avec des données territorialisées, même incomplètes, fournissent une image en matière de réalisation qu'il convient de conserver dans le DPT.

⁹² Cf. annexes n° 8, Les objectifs et indicateurs par axe thématique du DPT 2021 et n° 9, Les indicateurs de l'échantillon de programmes budgétaires.

⁹³ Programmes 102 *Accès et retour à l'emploi*, 107 *Administration pénitentiaire*, 140 *Enseignement scolaire du premier degré*, 141 *Enseignement scolaire du second degré*, 152 *Gendarmerie nationale*, 123 *Conditions de vie outre-mer* et 138 *Emploi outre-mer*.

⁹⁴ Indicateurs 3.1 Taux d'insertion dans l'emploi 6 mois après la sortie d'un contrat aidé relevant du P102 *Accès et retour à l'emploi* et 2.2 Lutte contre les filières, l'économie souterraine et les profits illicites relevant du P152 *Gendarmerie nationale*.

⁹⁵ Indicateurs 1.2 Proportion d'élèves entrant en sixième avec au moins un an de retard relevant du P140 *Enseignement scolaire du premier degré* et 2.1 Poursuite d'études des nouveaux bacheliers relevant du P141 *Enseignement scolaire du second degré*.

⁹⁶ Indicateurs 1.1 Pourcentage de personnes placées sous écrou et condamnées bénéficiant d'une mesure sous écrou de DDSE, PE ou SL relevant du P107 *Administration pénitentiaire* et 2.5 Taux d'engagement des effectifs sur le terrain relevant du P152 *Gendarmerie nationale*.

⁹⁷ Les indicateurs 1.1 Évolution du nombre de crimes et délits et de victimes en matière d'atteintes volontaires à l'intégrité physique constatés en zone gendarmerie, 1.2 Évolution du nombre de crimes et délits en matière d'atteintes aux biens constatés en zone gendarmerie, 2.1 Taux d'élucidation ciblés et 4.1 Nombre de tués en zone Gendarmerie relevant du P152 *Gendarmerie nationale*.

Les indicateurs ne fournissant pas de données territorialisées ont moins de pertinence dans le cadre du DPT outre-mer, dont l'un des objectifs est d'exposer l'impact des politiques publiques transversales par territoire. Non seulement, sur les 41 indicateurs du DPT, 14 seulement sont censés être territorialisés, mais ces derniers ne sont que rarement complétés.

Au total, la pertinence des indicateurs tient essentiellement à la capacité des responsables de programme à fournir des données territorialisées actualisées.

L'identification des indicateurs les plus pertinents doit donc reposer sur un dialogue de la DGOM avec chacun des responsables de programme sur sa capacité à produire ces données.

En accord avec les responsables de programme concernés, la DGOM a supprimé les indicateurs qui ne pouvaient pas être territorialisés et qui ne fournissaient pas d'éléments différenciés par rapport aux données disponibles dans les PAP respectifs. La qualité des données présentées a ainsi été substantiellement améliorée.

b) Concernant le maintien des indicateurs non renseignés

Les informations relatives aux indicateurs de performance arrivent tardivement dans le processus de restitution, le plus souvent à partir de la mi-septembre. À ce moment du processus, l'enjeu majeur pour le ministère des outre-mer est principalement de consolider les données et d'opérer des contrôles de cohérence.

Selon la DGOM, un travail a été mené pour le DPT 2022 pour supprimer les indicateurs historiques qui n'étaient plus renseignés par les responsables de programme.

Pour améliorer l'information nécessaire aux débats budgétaires, il y aurait lieu de s'assurer que les indicateurs retenus sont réellement évaluables, avec une cible, des programmes contributeurs clairement désignés et les actions de ces programmes identifiées pour atteindre la cible.

2 - Des données peu fiables, disparates, voire incohérentes

De nombreux exemples illustrent le manque de fiabilité, voire les incohérences de certaines données du DPT.

Ainsi, l'analyse des DPT 2019 à 2021 a permis d'identifier quelques incohérences de chiffres dans le DPT 2019. La mise en place par la DGOM d'un outil de saisie semi-automatisé pour l'élaboration du DPT 2022 est susceptible de limiter les erreurs de saisies manuelles de données chiffrées par les responsables de programme et donc de réduire les incohérences.

Tableau n° 10 : les incohérences relevées au sein du DPT 2019

	Page 347 et suivantes	Page 403	Page 353
<i>Total des AE consacrées aux outre-mer en LFI 2018</i>	17 984 043 465 € (chiffre que l'on retrouve p. 348 et 349)	17 977 292 200 € Sans qu'aucune mention ne permette d'identifier les éventuelles explications de cette différence de chiffres	Un symbole cache le chiffre total de la LFI 2018 ne laissant apparaître que la fin d'un chiffre qui ne correspond pas aux deux chiffres des pages 347 et 403.

Source : Cour des comptes d'après DPT 2019

La DGOM déplore par ailleurs certaines incohérences dans les données budgétaires par territoire transmises par les responsables de programme qui ne correspondent pas à la synthèse établie pour l'ensemble du programme. Des erreurs de saisies apparaissent dans les données transmises. Cela concerne principalement les programmes 139 *Enseignement privé du premier et du second degré*, 140 *Enseignement scolaire du premier degré*, 141 *Enseignement scolaire du second degré*, 214 *Soutien de la politique de l'éducation nationale*, 215 *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture*, 775 *Développement et transfert en agriculture* et 149 *Compétitivité et durabilité de l'agriculture*.

Les incohérences relevées d'un DPT à l'autre mentionnées dans le tableau 11 ci-après, entre les données du DPT 2021 et celles du DPT 2022 dans l'annexe relative au suivi des crédits liés aux CCT, remettent sérieusement en cause la fiabilité du document.

Tableau n° 11 : les incohérences relevées entre deux DPT successifs dans l'annexe « suivi des crédits liés aux CCT »

En €	DPT 2021	DPT 2022
Montant total contractualisé État 2020	1 784 411 258	1 792 871 406
Crédits exécutés au 31 décembre 2019		
AE	179 377 245	288 200 488
CP	78 720 756	132 075 690
Prévision d'exécution au 31 décembre 2019		
AE	278 780 630	302 675 073
CP	163 415 775	158 628 046

Source : Cour des comptes d'après DPT 2021 et DPT 2022

Enfin, les redondances de certaines pages illustrent la relecture laborieuse d'un document trop volumineux : ainsi les 11 pages de l'annexe « *Analyse de l'effort budgétaire et financier consacré aux outre-mer* » figurent à deux reprises dans le DPT 2019.

III - Les scénarios d'évolution pour simplifier et clarifier l'information du Parlement et en accroître la pertinence

Au vu de ces constats, une évolution du DPT outre-mer s'impose afin que ce document puisse éclairer l'adoption de la loi de finances et ne reste pas cantonné à de nombreuses considérations ponctuelles.

L'objectif est d'avoir un document utile, concis, complet, lisible et remis à temps pour les discussions budgétaires au Parlement.

Aucune des options identifiées ne résout toutefois la difficulté tenant à l'impossibilité de prendre en compte en temps utile les arbitrages par programme qui permettraient aux responsables de programme de produire les données du PLF n+1 attendues par la DGOM.

Plusieurs scénarios d'évolution ont été identifiés pour, non seulement améliorer la pertinence d'un document de synthèse, mais encore enrichir l'information du Parlement et des citoyens.

A - L'amélioration et la simplification du DPT actuel

Des pistes de simplification et d'amélioration ont d'ores et déjà été identifiées et engagées par la DGOM lors de la préparation du DPT 2022. Il s'agit d'une amélioration sur la forme, mais pas d'une modification sur le fond.

Le ministre des outre-mer a insisté, dans un courrier du 11 mai 2021 adressé aux responsables de programme, sur la nécessaire amélioration du DPT. Pour cela, il souhaite que des efforts soient poursuivis en matière de territorialisation des crédits, de fiabilisation, de concision de rédaction se concentrant sur les opérations les plus significatives et de justification des variations de crédits entre exercices.

Lors des travaux de préparation pour le DPT 2022, un travail de recensement des pistes d'amélioration a été mené par la DGOM concernant le processus de réalisation.

Les différentes étapes des travaux nécessaires au DPT ont fait l'objet d'une clarification dans le cadre d'un plan d'action validé au niveau des services. Ce document synthétique pose les jalons nécessaires depuis l'actualisation de la liste des correspondants jusqu'à la finalisation de la production du DPT.

Un calendrier des différentes échéances, d'avril à octobre, a été transmis aux responsables de programme, pour bien séquencer les activités essentielles en matière de production mais aussi de recueil des données, notamment les rappels et relances à faire afin d'obtenir les contributions des responsables de programme dans les délais utiles.

Si le format DPT devait être maintenu, les modifications de « forme » sont très limitées.

La DB devrait engager sans tarder les améliorations nécessaires de l'outil Tango pour permettre l'accès à un sommaire détaillé, à une navigation plus aisée dans le DPT et à l'introduction d'un index lexical en fin de document afin de simplifier l'accès à la donnée pour l'utilisateur final du DPT.

Les améliorations et simplifications de forme de ce premier scénario pourraient s'appliquer aux deux autres scénarios.

B - Un document recentré sur les efforts spécifiques outre-mer

Comme développé *supra*, la loi Érom est un point de départ consensuel de l'effort de l'État en faveur des territoires ultramarins. Il reviendrait donc à l'État de recentrer le DPT outre-mer sur les objectifs stratégiques de la loi Érom formalisés dans le Livre bleu des outre-mer et déclinés dans les CCT.

Dans cette perspective, le DPT permettrait de suivre la mise en œuvre des crédits affectés à cette politique transversale et non de présenter une compilation des crédits des missions de l'État, peu ou prou communs à l'ensemble des départements français et qui ne se rattachent pas aux spécificités de l'outre-mer.

D'une part, pour permettre au Parlement de faire le lien entre la stratégie du Gouvernement, telle que définie dans le Livre bleu, et la réalisation des politiques publiques, telles que décrite dans le DPT, il y aurait lieu de marquer davantage le lien entre les ambitions identifiées dans le Livre bleu au regard des objectifs fixés par la loi, les CCT conclus pour chaque territoire et les actions conduites par les responsables de programme sur les territoires outre-mer.

D'autre part, pour faire du DPT un véritable outil de mesure de la convergence des outre-mer vers la métropole en termes sociaux, économiques, éducatifs, équipements structurels, etc., il y aurait lieu de le recentrer sur les efforts spécifiques de l'État outre-mer.

Ainsi, seuls les crédits spécifiques mis en place par l'État pour la politique de rattrapage ou de convergence des outre-mer avec la métropole devraient figurer dans le DPT et être suivis à partir des indicateurs correspondants.

L'identification de ce qui est spécifique à l'outre-mer, c'est-à-dire de ce qui concourt à la réduction des disparités avec la métropole, impose d'établir un lien entre le diagnostic, la stratégie ultramarine, les prévisions et leurs exécutions budgétaires effectivement portées par les différentes missions en excluant corrélativement les programmes budgétaires n'y concourant pas⁹⁸.

Différentes options sont envisageables pour sélectionner les programmes à retenir au regard de leurs spécificités, d'ores et déjà identifiées par la DGOM.

Tableau n° 12 : des options pour sélectionner les programmes spécifiques

Option	Conséquence pour le DPT
<p>Option 1 : Conserver dans la maquette littéraire du DPT uniquement les programmes relevant des principales missions contribuant à la politique transversale pour les outre-mer.</p>	<p>Recentrer le DPT sur les principaux enjeux auxquels sont confrontés les outre-mer :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Enseignement scolaire ; - Outre-mer ; - Relations avec les collectivités territoriales (PSR) ; - Écologie, développement et aménagement durables ; - Solidarité, insertion et égalité des chances ; - Sécurités ; - Défense ; - Justice. <p>Réduction du nombre de programmes contributeurs. Diminution du risque de retard de transmission.</p>
<p>Option 2 : Conserver toutes les missions mais ne garder que les programmes les plus significatifs dans la maquette littéraire (pour des montants supérieurs à 10 M€ en AE en LFI).</p>	<p>Cela représenterait 37 programmes en moins.</p>
<p>Option 3 : Supprimer des maquettes littéraires les programmes les moins significatifs (montants inférieurs à 5 M€ en AE en LFI).</p>	<p>Cela représenterait 33 programmes en moins. Une alternative pourrait être de réduire le volume des maquettes littéraires à une page maximum par programme pour les programmes les moins significatifs.</p>

Source : Cour des comptes d'après DGOM

⁹⁸ Cf. annexe n°10, Recensement des mentions de programmes non spécifiques à l'outre-mer susceptibles d'être supprimées du DPT.

Ce DPT recentré sur les efforts spécifiques outre-mer pourrait proposer :

- une présentation stratégique de la politique transversale des outre-mer autour d'axes prioritaires, en lien avec les objectifs fixés dans la loi Érom dont la mise en œuvre est formalisée notamment dans le Livre bleu ;
- un rappel des objectifs, des indicateurs et des programmes qui concourent à tel ou tel axe (sans les détailler) ;
- une présentation de chaque mission permettant d'identifier la part des dépenses dédiée à l'outre-mer (présentation plus visuelle, trois pages par mission), avec les enjeux n+1 et les explications des évolutions budgétaires à la hausse, à la baisse ou en *statu quo* ;
- un récapitulatif de l'exécution des CCT avec les dépenses de l'État par territoire (et non par programme comme actuellement)⁹⁹. Plutôt que de disposer d'informations sur les actions conduites par les différents programmes éparpillés par axe et non exploitables, un bilan des CCT par territoire avec des précisions sur les contributions sectorielles serait non seulement plus compréhensible mais surtout pertinent pour permettre de suivre la mise en œuvre des engagements de l'État dans le cadre des CCT¹⁰⁰. Un bilan par CCT permettrait par ailleurs d'identifier le détail des montants contractuels porté par les différentes missions (la maille de la mission serait cohérente avec la troisième partie du document de synthèse. Cela présenterait l'avantage de permettre au Parlement de demander toute précision utile dans les cadres des débats budgétaires par mission) ;
- des annexes en nombre plus réduit¹⁰¹.

⁹⁹ La DGOM disposant d'un bilan des CCT en avril, il y aurait un réel intérêt à le préparer en septembre afin de disposer des données les plus récentes annexées au PLF.

¹⁰⁰ La DGOM dispose des éléments transmis par les services des administrations centrales pour les données d'exécution en AE et CP de l'année n-1 pour les opérations contractualisées relevant de leur programme, qui auront été engagés et mandatés au titre des CCT, ainsi que les AE et CP prévisionnels de l'année n.

Les services des Sgar / SG des préfectures font par ailleurs remonter à la DGOM un bilan quantitatif par volet thématique et objectif des CCT, pour l'ensemble des cocontractants basé sur les données d'exécution arrêtées au 31 décembre de l'année n-1. La DGOM dispose donc des éléments qu'elle peut exploiter pour un bilan exhaustif à insérer dans l'annexe outre-mer au projet de loi de finances. Elle dispose également des bilans qualitatifs pour chaque volet thématique des CCT, les principales réalisations de l'année passée, les éventuelles difficultés rencontrées.

¹⁰¹ Annexes qui pourraient être maintenues :

- Les dépenses fiscales outre-mer ;
- Les dépenses sociales outre-mer ;
- Dispositifs et mesures d'aides fiscales spécifiques aux Dom ;
- La péréquation horizontale dans les collectivités territoriales ;
- L'agence de l'outre-mer pour la mobilité (Ladom) ;
- Le détail et le coût des compléments de rémunérations, de pensions, et d'indemnités temporaires des fonctionnaires en poste outre-mer ;
- Fonds exceptionnel d'investissement (FEI) outre-mer ;
- La mise en œuvre du principe de continuité territoriale ;
- Évaluation du coût net des divers dispositifs d'exonérations de cotisations sociales en vigueur outre-mer ;
- Analyse de l'effort budgétaire et financier consacré aux outre-mer ;
- État récapitulatif de l'effort budgétaire et financier consacré aux outre-mer ;
- État récapitulatif de l'effort budgétaire et financier consacré à Saint-Martin.

Cette évolution permettrait au Parlement de disposer d'une meilleure information en intégrant davantage des considérations relatives aux spécificités des outre-mer et aux actions à mener en matière de rattrapage et de convergence lors des débats propres à chaque mission.

Ce scénario offre surtout l'opportunité de faire le lien, inexistant dans le DPT actuel, entre le diagnostic et la stratégie pour les outre-mer portés par la loi Érom et par le Livre bleu et les engagements budgétaires de l'État effectivement réalisés pour permettre la convergence budgétaire entre les outre-mer et la métropole.

C - Un document d'information recentré sur le débat d'orientation des finances publiques

Un dernier scénario pourrait être la publication d'un document de synthèse à titre simplement informatif et moins contraint en termes de forme, remis au Parlement lors du débat d'orientation des finances publiques en juin. Cela permettrait de gagner en agilité en matière de maquette et d'infographie, mais également de réduire le format, tout en concentrant les éléments disponibles sur les données les plus pertinentes.

L'absence de formalisme permettrait notamment l'ajout d'un sommaire, d'une pagination, des infographies, etc. Le support juridique (type annexe budgétaire ou simple document d'information) reste à définir.

La publication, décalée d'un semestre par rapport au projet de loi de finances, permettrait par ailleurs de disposer de données plus fiables en termes d'exécution.

Ce document pourrait suivre la même articulation que le document recentré sur les efforts spécifiques outre-mer du deuxième scénario, la nuance tenant à son format et surtout à sa date de publication.

Les annexes budgétaires au projet de loi de finances

La vocation des « jaunes budgétaires », annexes informatives envoyées au Parlement en début de discussion budgétaire, est de présenter, au sein d'un document unique, l'effort financier de l'État dans un domaine d'intervention donné, conduit par plusieurs ministères. Il s'agit de dépasser les cloisonnements ministériels résultant de l'ancienne présentation des « bleus », mais aussi de faire apparaître les crédits consacrés à un objectif particulier. Ces annexes générales résultent, pour l'essentiel, des demandes de rapport formulées par le Parlement. Elles concernent des domaines extrêmement variés¹⁰².

Comme rappelé *supra*, les DPT (« oranges budgétaires ») permettent de retracer les crédits de politiques publiques transversales qui ne peuvent être constituées en mission (par exemple, politique de la ville, sécurité routière, etc.).

Les « jaunes budgétaires » sont moins encadrés par la forme que les « oranges budgétaires ».

¹⁰² 28 « jaunes budgétaires » sont annexés au projet de loi de finances pour 2022 : Transferts financiers de l'État au profit des collectivités territoriales ; Opérateurs de l'État ; Agences de l'eau ; Effort financier de l'État en faveur des associations ; Rapport relatif à l'effort financier public dans le domaine du sport ; Effort financier de l'État en faveur des PME ; Personnels affectés dans les cabinets ministériels, etc.

Tableau n° 13 : synthèse des scénarios d'évolution pour accroître l'information du Parlement

<i>Scénarios</i>	<i>Avantages</i>	<i>Inconvénients</i>	<i>Publication</i>
<i>Document amélioré et simplifié sur la forme (pas de modification législative)</i>	Un document simplifié, plus lisible qui tend vers l'exhaustivité.	Document qui reste volumineux, lourd à produire et qui ne règle pas la question des délais d'arbitrage (PLF n+1).	En annexe du PLF.
<i>Document recentré sur les efforts spécifiques de l'État outre-mer (modification législative en fonction du support d'annexe budgétaire privilégié)</i>	Concision du document. Meilleure information du Parlement (lien entre la stratégie de la politique publique et son exécution). Allègement de la charge portée par la DGOM et les autres ministères.	Ne règle pas la question des éventuels délais d'arbitrage PLF n+1. Absence d'exhaustivité de l'effort de l'État.	En annexe du PLF.
<i>Document d'information qui retrace l'exécution n-1 et la préparation n+1 (modification législative)</i>	Concision du document. Meilleure fiabilité des données d'exécution. Meilleure information du Parlement (lien entre la stratégie et son exécution). Allègement de la charge portée par la DGOM et les autres ministères lors du PLF (davantage de temps pour l'élaboration du document).	Absence d'information lors du PLF. Absence d'exhaustivité de l'effort de l'État (si le choix est fait d'axer le document sur les efforts spécifiques à l'outre-mer).	Information du Parlement dans le cadre du débat d'orientation des finances publiques.

Source : Cour des comptes

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Issue de la réflexion menée sur la notion d'égalité réelle pour les outre-mer, fondement de la loi Érom, nourrie par les Assises des outre-mer de 2017, la politique de l'État conduite en outre-mer a été traduite dans le Livre bleu des outre-mer adopté en 2018 et décliné depuis 2019 dans les CCT.

Cette politique ne vise pas à retracer l'ensemble des politiques publiques menées par l'État mais à caractériser l'effort spécifique engagé pour réduire les inégalités entre les outre-mer et la métropole. Elle est portée par 94 programmes, relevant de 31 missions, auxquels s'ajoutent des prélèvements sur recettes de l'État. Interministérielle et transversale, la politique de l'État en outre-mer justifie l'existence d'un DPT.

Le rôle de ce document devrait donc être de suivre la mise en œuvre des crédits affectés à cet objectif de convergence entre outre-mer et métropole défini dans la loi Érom et non de se contenter d'une compilation des crédits de missions de l'État qui sont peu ou prou communs à l'ensemble des départements français.

Le DPT outre-mer, préparé par le ministère des outre-mer, nécessite une coordination interministérielle lourde à mettre en œuvre. Ce document, qui impose un important travail aux administrations, n'est toutefois que peu utilisé dans le cadre des débats budgétaires et encore moins accessible au citoyen.

Pourtant volumineux et bien que présentant de manière très détaillée les moyens dévolus à l'intervention publique dans les outre-mer, le DPT souffre, sous son format actuel, d'un manque évident de lisibilité et n'est surtout pas disponible dans les délais permettant au Parlement de l'exploiter avant les débats budgétaires dans le cadre du projet de loi de finances. Il est davantage utilisé par les parlementaires comme base de données lorsqu'ils traitent, quelle que soit l'époque de l'année, un sujet de fond (logement outre-mer, nombre de bénéficiaires de l'ITR, etc.).

Le processus de conception du DPT, qui pourrait être l'occasion d'un débat stratégique lors du projet de loi de finances, reste ainsi cantonné à des considérations ponctuelles, qui aboutit à un document volumineux et peu opérationnel.

Au total, l'appréhension exhaustive des financements publics à destination des outre-mer est difficile à reconstituer et le budget global de l'État qui leur est destiné n'est pas défendu au Parlement.

Plusieurs scénarios d'évolution sont possibles pour, non seulement améliorer la pertinence, mais encore enrichir l'information du Parlement, voire des citoyens.

L'option à privilégier pourrait être de redonner davantage de sens au DPT par un recentrage sur deux points :

- *présenter explicitement l'articulation entre les objectifs de la loi, les ambitions portées notamment par le Livre bleu, les CCT conclus pour chaque territoire et les engagements budgétaires de l'État effectivement votés puis réalisés par les responsables de programme budgétaire concernés ;*
- *recentrer le DPT sur les efforts spécifiques de l'État outre-mer pour permettre au Parlement et aux citoyens de disposer d'un réel outil de mesure de la convergence des outre-mer vers la métropole.*

En conséquence, la Cour recommande de :

9. *Recentrer le DPT sur les crédits destinés à favoriser la convergence des territoires d'outre-mer par rapport à ceux de métropole (DGOM, DB) ;*
10. *Rendre compte au Parlement du contrôle de cohérence effectué par le ministère des outre-mer sur les informations transmises par les responsables de programme budgétaire concernés par le DPT (DGOM, DB).*

Conclusion générale

Sujet technique en apparence, l'exécution et la présentation des dépenses de l'État en faveur des outre-mer constitue aussi le révélateur des imperfections et des faiblesses de la politique menée par l'État en faveur des outre-mer.

Comme la Cour l'a déjà relevé dans une enquête récente sur la direction générale des outre-mer¹⁰³, l'action de l'État oscille en effet entre des logiques contradictoires : d'une part, la volonté de régler des situations d'urgence et de crise, frappant régulièrement ces territoires et, d'autre part, le soutien dans la durée de l'effort de convergence entre ceux-ci et la métropole. Les difficultés chroniques d'exécution des dépenses afférentes et les présentations budgétaires à visée globalisante de l'effort budgétaire et fiscal de l'État traduisent cette situation.

En dépit de l'adoption de la loi Érom en 2017 et du Livre bleu des outre-mer en 2018, dont l'appropriation par les autres ministères demeure inégale, les outre-mer manquent encore d'une véritable vision interministérielle pluriannuelle.

Les plans thématiques ultramarins pour le logement, l'enseignement scolaire ou la santé ou ceux en faveur de certains territoires (Mayotte, Guyane, Saint-Martin) tendent de fait à supplanter toute stratégie d'ensemble, alors même que l'objet initial du DPT était de favoriser l'efficacité de l'action de l'État par la coordination de ses financements. Le Ciom, instance destinée à coordonner les efforts dans la durée, n'a au demeurant pas été réuni depuis septembre 2019. Il a proposé en février 2019 le Livre bleu des outre-mer comme vision d'ensemble, sans pour autant qu'un réel suivi des mesures adoptées soit mis en place. L'urgence et les crises dictent au ministère des outre-mer son agenda et les réunions interministérielles consacrées à des questions structurantes sont rares. L'animation du réseau interministériel des référents et correspondants outre-mer est également réduite à la portion congrue, leur positionnement demeurant incertain et peu formalisé.

Après s'être longtemps limité aux seuls flux financiers, l'État a désormais mis en place un accompagnement des collectivités ultramarines dans l'élaboration et le suivi de leurs projets, qui montre toutefois des limites. Il importe aujourd'hui de revoir en profondeur les modalités d'intervention de l'État en s'inscrivant dans une stratégie durable avec des partenariats engageants.

La Cour estime donc que, si elle ne saurait suffire à garantir l'efficacité de l'action de l'État, une amélioration du cadre budgétaire de présentation et d'exécution de ses dépenses permettrait de lui donner de meilleures chances pour répondre au défi de la convergence.

Il revient au Parlement, conformément à l'article 34 de la Constitution, d'encadrer l'effort de l'État par les lois de finances et les éventuelles lois de programmation et d'accepter les ajustements nécessaires. C'est, en outre, au Gouvernement, sans attachement excessif aux formats-type des documents issus de la loi organique sur les lois de finances et sans se concentrer sur les seuls flux budgétaires apparents, de proposer le cadre et les moyens d'accompagnement de nature à assurer la mise en œuvre effective de sa politique en faveur des outre-mer.

¹⁰³ Cour des comptes, *La direction générale des outre-mer*, Observations définitives, 7 juillet 2021.

Liste des abréviations

AE	Autorisation d'engagement
AFD.....	Agence française de développement
ANCT.....	Agence nationale de cohésion des territoires
APIJ.....	Agence publique pour l'immobilier de la Justice
BPI	Banque publique d'investissement
CCT	Contrat de convergence et de transformation
CEREMA	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CGeFi	Contrôle général économique et financier
CICI.....	Cellule d'ingénierie aux communes de l'intérieur
CIOM	Comité interministériel des outre-mer
COCARDE....	Contrat d'objectif communal d'aide à la reconstruction et au développement
COROM	Contrat de redressement outre-mer
CP.....	Crédits de paiement
CPER.....	Contrat de plan État/région
CTG.....	Collectivité territoriale de Guyane
DB	Direction du budget
DEAL	Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DGCL.....	Direction générale des collectivités locales
DGOM.....	Direction générale des outre-mer
DID.....	Direction d'infrastructure de la Défense
DITP	Direction interministérielle de la transformation publique
DLF	Direction de la législation fiscale
DOM	Département d'outre-mer
DPT	Document de politique transversale
DRFiP.....	Direction régionale des finances publiques
ÉROM	Égalité réelle outre-mer
FEI.....	Fonds exceptionnel d'investissement
IGA.....	Inspection générale de l'administration
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
ITR	Indemnité temporaire de retraite
LADOM	L'agence de l'outre-mer pour la mobilité
LBU.....	Ligne budgétaire unique
LFI.....	Loi de finances initiale
LOLF.....	Loi organique relative aux lois de finances
LREOM.....	Loi relative à la régulation économique outre-mer
NOTRe	Nouvelle organisation territoriale de la République

OFB Office français de la biodiversité
OPMR Observatoire des prix, des marges et des revenus
PACT Plateforme d'appui aux collectivités territoriales
PAP Projet annuel de performance
PLF..... Projet de loi de finances
PLOM..... Plan logement outre-mer
PSR..... Prélèvement sur recettes de l'État
RAFIP Régime de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer
RAP Rapport annuel de performance
RPROG Responsable de programme
SDEPDE..... Sous-direction de l'évaluation, de la prospective et de la dépense de l'État
SGAR Secrétaire général pour les affaires régionales
TVA Taxe sur la valeur ajoutée
ZFANG Zones franches d'activité nouvelle génération

Annexes

Annexe n° 1 : échanges de lettres entre le Sénat et la Cour des comptes	84
Annexe n° 2 : échantillon des programmes budgétaires examinés	87
Annexe n° 3 : répartition territoriale des dépenses de l'État	89
Annexe n° 4 : les enjeux des mesures du plan de relance pour les territoires ultramarins	90
Annexe n° 5 : articulation budgétaire des CCT	93
Annexe n° 6 : les dépenses fiscales rattachées à la mission <i>Outre-mer</i> en 2021	94
Annexe n° 7 : le document de politique transversale, un document instauré par la loi	95
Annexe n° 8 : les objectifs et indicateurs par axe thématique du DPT 2021	97
Annexe n° 9 : les indicateurs de l'échantillon de programmes budgétaires	101
Annexe n° 10 : recensement des mentions de programmes non spécifiques à l'outre-mer susceptibles d'être supprimées du DPT	105
Annexe n° 11 : comparaison des axes et ambitions du Livre bleu des outre-mer avec les axes thématiques du DPT 2021	109

Annexe n° 1 : échanges de lettres entre le Sénat et la Cour des comptes

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E



Monsieur Pierre MOSCOVICI
Premier président de la Cour des Comptes
13 rue Cambon
75100 PARIS Cedex 01

Paris, le 17 décembre 2020

CLAUDE RAYNAL

Ref : CF_2020_PDT_0431

PRÉSIDENT
DE LA COMMISSION
DES FINANCES

Cher Monsieur le Premier président,

J'ai l'honneur de vous demander, au nom de la commission des finances du Sénat, la réalisation par la Cour des comptes, en application de l'article 58-2 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, de quatre enquêtes portant respectivement sur :

- le fonds pour le développement de la vie associative ;
- les mesures de soutien en faveur de l'industrie aéronautique ;
- le plan de transformation numérique de la justice ;
- la présentation et l'exécution des dépenses de l'État pour l'outre-mer.

Ces enquêtes pourront être remises de manière échelonnée entre septembre 2021 et mars 2022.

Comme à l'accoutumée, le choix de ces sujets a fait l'objet d'échanges préalables entre le secrétariat de la commission des finances et la Rapporteuse générale de la Cour des comptes.

Le champ, les modalités et la date de remise de ces enquêtes pourront, comme les années précédentes, être précisés lors d'échanges entre les rapporteurs spéciaux et les présidents de chambre et magistrats concernés.

Cour des comptes

KCC D2100657 K22
30/04/2021

Le 30 AVR. 2021

Le Premier président

Monsieur le Président, *Che Claude,*

Par lettre du 17 décembre 2020, vous m'avez saisi du souhait de la commission des finances de confier à la Cour des comptes, conformément au 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-682 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, la réalisation d'une enquête sur la présentation et l'exécution des dépenses de l'État pour l'outre-mer.

En réponse, je vous ai indiqué, par courrier du 15 janvier 2021, que la Cour était en mesure d'effectuer cette enquête, qui a été confiée à sa cinquième chambre.

À la suite de l'entretien qui s'est tenu le 14 avril 2021 entre MM. Georges Patient et Teva Rohfritsch, sénateurs, rapporteurs spéciaux chargés du suivi de cette enquête, et MM. Gérard Terrien, président de la cinquième chambre, Philippe Hayez, président de section, Philippe-Pierre Cabourdin, responsable du secteur outre-mer à la cinquième chambre, accompagnés de l'équipe de contrôle, je suis en mesure de vous apporter les précisions ci-après.

Dans le cadre de cette demande, la Cour s'appuiera sur ses propres travaux et sur les récents rapports d'inspection et du contrôleur budgétaire et comptable ministériel pour analyser la sous-exécution des dépenses de l'État en outre-mer et pour examiner les mesures récemment mises en œuvre par l'administration pour la réduire et la prévenir.

Elle examinera à ce titre les difficultés structurelles récurrentes des deux programmes budgétaires de la mission Outre-mer ainsi que les indicateurs de performance associés.

La Cour examinera par ailleurs les conditions de création, de valorisation et de pérennisation des dépenses fiscales au profit de l'outre-mer sur la base d'un échantillon de mesures rattachées à la mission Outre-mer dans le PLF 2021.

S'agissant des quelque 90 programmes recensés dans le document de politique transversale (DPT) consacré à l'outre-mer, la Cour examinera, dans un souci d'actualisation permanent, les évolutions envisagées pour simplifier et clarifier ce document ainsi que celles éventuellement nécessaires pour en accroître la pertinence, en examinant la finalité et les méthodes utilisées pour élaborer et présenter ce document au Parlement.

Monsieur Claude Raynal
Président de la Commission des finances
Sénat
15, rue de Vaugirard
75006 Paris

Sous réserve de la disponibilité des données, la Cour réalisera des tests sur la remontée des informations de quelques-uns des principaux programmes contributeurs, permettant de porter une appréciation sur la fiabilité du DPT et sur les méthodes d'imputation géographique des dépenses de l'État.

S'agissant de la question de la sous-exécution récurrente des crédits dédiés aux outre-mer et du niveau élevé des restes à payer constatés, la Cour fondera son analyse sur un échantillon de projets financés et s'assurera de l'efficacité des moyens déployés.

La Cour procédera à des investigations sur pièces mais aussi sur place si les conditions sanitaires le permettent.

Le contrôle sera conduit par Mmes Perrine Tournade, conseillère référendaire, et Sandrine Verena, auditrice. M. Philippe-Pierre Cabourdin, conseiller maître, assurera la fonction de contre-rapporteur.

Il a été convenu avec MM. Georges Patient et Teva Rohfritsch qu'un point d'étape sera fait par l'équipe de la cinquième chambre à l'automne 2021, la remise du rapport étant prévue en janvier 2022.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

Anélie

Pierre Moscovici

Pierre Moscovici

Annexe n° 2 : échantillon des programmes budgétaires examinés

La Cour a examiné la remontée des informations de quelques-uns des principaux programmes contributeurs au document de politique transversale parmi les 94 programmes concourant à la politique transversale de l'État outre-mer, mais également la mise en œuvre d'opérations d'infrastructures de ces principaux programmes.

En plus des P123 *Conditions de vie outre-mer* et P138 *Emploi outre-mer* de la mission *Outre-mer*, l'échantillon retenu intègre 14 programmes représentatifs de par leur variété budgétaire (Titre 2 Personnel, Titre 6 Interventions, Titre 3 Fonctionnement), leur intégration dans les axes prioritaires pour l'outre-mer (sécurité, enseignement scolaire, environnement/eau, biodiversité, santé au travers du volet inclusion sociale et protection des personnes), leur poids budgétaire et les éventuelles spécificités territoriales.

Les programmes ainsi retenus sont les suivants :

- P102 *Accès et retour à l'emploi ;*
- P107 *Administration pénitentiaire ;*
- P113 *Paysages, eau, biodiversité ;*
- P140 *Enseignement scolaire du premier degré ;*
- P141 *Enseignement scolaire du second degré ;*
- P149 *Compétitivité et durabilité de l'agriculture ;*
- P150 *Formations supérieures et recherche universitaire ;*
- P152 *Gendarmerie ;*
- P193 *Recherche spatiale ;*
- P203 *Infrastructure et service de transport ;*
- P214 *Soutien de la politique de l'éducation nationale ;*
- P231 *Vie étudiante ;*
- P304 *Inclusion sociale et protection des personnes ;*
- P345 *Service public de l'énergie.*

Tableau n° 14 : poids de l'échantillon retenu dans le total des dépenses budgétaires de l'État en faveur des outre-mer (en 2022)

Intitulé	Crédits inscrits au PLF 2022 (en M€)		Part de l'échantillon dans le total des dépenses de l'État outre-mer (en M€)	
	AE	CP	AE	CP
102 - Accès et retour à l'emploi	476,09	469,63	2,50 %	2,26 %
107 - Administration pénitentiaire	280,21	312,46	1,47 %	1,51 %
113 - Paysages, eau et biodiversité	11,62	13,46	0,06 %	0,06 %
123 - Conditions de vie outre-mer	846,57	694,64	4,45 %	3,35 %
138 - Emploi outre-mer	1 781,85	1 772,31	9,37 %	8,54 %
140 - Enseignement scolaire public du premier degré	1 755,27	1 755,27	9,23 %	8,46 %
141 - Enseignement scolaire public du second degré	2 688,95	2 688,95	14,14 %	12,95 %
149 - Compétitivité et durabilité de l'agriculture	182,02	182,02	0,96 %	0,88 %
150 - Formation supérieure et recherche universitaire	303,61	298,00	1,60 %	1,44 %
152 - Gendarmerie	788,02	746,15	4,15 %	3,59 %
193 - Recherche spatiale	84,68	84,68	0,45 %	0,41 %
203 - Infrastructure et service de transport	75,67	103,13	0,40 %	0,50 %
214 - Soutien de la politique de l'éducation nationale	261,63	241,29	1,38 %	1,16 %
231 - Vie étudiante	124,20	125,25	0,65 %	0,60 %
304 - Inclusion sociale et protection des personnes	877,64	877,64	4,62 %	4,23 %
345 - Service de l'énergie	1 798,20	1 798,20	9,46 %	8,66 %
Total	11 579,93	11 380,99	60,91 %	54,83 %

Source : Cour des comptes d'après DPT outre-mer 2022

Annexe n° 3 : répartition territoriale des dépenses de l'État

(En M€)		LFI		Exécution	
		AE	CP	AE	CP
Guadeloupe	2018	3 017,83	3 050,65	3 852,35	3 777,36
	2019	3 476,52	3 484,61	3 190,56	3 156,39
	2020	2 895,92	2 854,13	2 719,88	2 923,33
	Evolution 2018/2020	-4,04%	-6,44%	-29,40%	-22,61%
Guyane	2018	2 102,28	2 022,84	2 747,65	2 613,06
	2019	2 817,05	2 542,34	2 637,75	2 568,44
	2020	2 859,53	2 497,93	2 742,83	2 572,64
	Evolution 2018/2020	36,02%	23,49%	-0,18%	-1,55%
La Réunion	2018	5 705,37	5 682,88	7 183,43	7 122,52
	2019	6 480,90	6 453,57	6 042,96	5 996,24
	2020	5 791,29	5 762,66	5 659,70	6 243,53
	Evolution 2018/2020	1,51%	1,40%	-21,21%	-12,34%
Martinique	2018	2 647,15	2 641,68	3 258,77	3 187,06
	2019	2 882,99	2 896,04	2 607,97	2 558,63
	2020	2 204,54	2 212,52	2 176,20	2 472,43
	Evolution 2018/2020	-16,72%	-16,25%	-33,22%	-22,42%
Mayotte	2018	1 272,15	1 212,47	1 348,69	1 302,83
	2019	1 398,69	1 356,79	1 380,93	1 309,91
	2020	1 482,48	1 395,93	1 327,00	1 495,31
	Evolution 2018/2020	16,53%	15,13%	-1,61%	14,77%
Nouvelle-Calédonie	2018	1 227,36	1 244,06	1 293,46	1 285,28
	2019	1 296,05	1 297,41	1 302,50	1 270,73
	2020	1 289,81	1 274,24	1 273,56	1 357,51
	Evolution 2018/2020	5,09%	2,43%	-1,54%	5,62%
Polynésie-Française	2018	1 263,78	1 261,06	1 325,69	1 316,95
	2019	1 343,62	1 325,91	1 308,61	1 291,59
	2020	1 320,21	1 279,61	1 275,70	1 386,27
	Evolution 2018/2020	4,47%	1,47%	-3,77%	5,26%
Saint-Barthélemy	2018	10,73	8,59	5,00	2,16
	2019	2,20	2,15	19,47	17,61
	2020	14,16	14,46	8,29	10,17
	Evolution 2018/2020	32,00%	68,45%	65,66%	371,25%
Saint-Martin	2018	123,83	95,82	112,96	90,63
	2019	120,52	115,16	97,42	80,32
	2020	118,07	65,52	51,76	67,02
	Evolution 2018/2020	-4,65%	-31,63%	-54,18%	-26,05%
Saint-Pierre-et-Miquelon	2018	116,29	114,66	110,83	125,74
	2019	114,50	108,66	120,48	118,88
	2020	108,36	107,24	128,57	123,71
	Evolution 2018/2020	-6,82%	-6,47%	16,00%	-1,62%
TAAF	2018	30,70	19,92	27,22	16,42
	2019	14,53	16,14	19,42	20,60
	2020	18,89	20,63	24,02	28,49
	Evolution 2018/2020	-38,47%	3,56%	-11,75%	73,48%
Wallis-et-Futuna	2018	132,07	133,87	137,36	138,65
	2019	139,19	137,64	152,31	151,33
	2020	157,90	149,07	147,64	151,91
	Evolution 2018/2020	19,56%	11,35%	7,49%	9,57%

Source : Cour des comptes d'après DPT outre-mer 2018, 2019, 2020 et 2021

Annexe n° 4 : les enjeux des mesures du plan de relance pour les territoires ultramarins

La signature des accords de relance avec les outre-mer

La stratégie de relance nationale s'inscrit dans le cadre du plan France Relance, présenté par le Premier ministre le 3 septembre 2020, et doté de 100 Md€ sur deux ans destinés à la refondation économique, sociale et écologique du pays. Une cible de 1,5 Md€, composés à la fois de crédits budgétaires, de garanties fiscales et de baisses d'impôts de production, était alors avancée par le Gouvernement pour soutenir les économies ultramarines.

Le 18 novembre 2020, le Premier ministre a adressé un mandat à chaque préfet outre-mer, identifiant près de 750 M€ d'aides territorialisées, à l'appui desquelles les préfets étaient chargés de négocier les accords de relance territoriaux. Ceux-ci ont été signés entre l'État et les collectivités au cours du premier semestre 2021. Les collectivités territoriales se sont également engagées à apporter des crédits à la relance de leur territoire, dans une logique de complémentarité et de co-construction avec l'État. En complément de ces montants contractualisés, les outre-mer peuvent aussi bénéficier des mesures nationales, mesures dites de guichet et appels à projet nationaux.

L'ensemble des crédits ouverts au titre du plan de relance font l'objet d'une fongibilité très forte. En effet, au regard des délais d'exécution du plan de relance, le Gouvernement a décidé, dès le lancement du dispositif, de permettre le redéploiement des crédits non engagés dans les délais impartis pour soutenir des projets en attente de financement.

Ces accords de relance ont été conclus sur chacun des départements et régions d'outre-mer et prévoient :

- en Guadeloupe, les accords de relance, d'un montant évalué à 761 M€ (comprenant les financements État, région et fonds européens, ainsi que les mesures économiques d'urgence), étaient signés par l'État et la région le 18 décembre 2020 ;
- en Guyane, les accords de relance, d'un montant évalué à 250 M€ (comprenant les financements État et région), étaient signés par l'État et la région le 15 mars 2021 ;
- en Martinique, les accords de relance, d'un montant évalué à 375 M€ (comprenant les financements État et région), étaient signés par l'État et la région le 11 février 2021 ;
- à La Réunion, les accords de relance, d'un montant évalué à 1 Md€ (comprenant les financements État, région et fonds européens, ainsi que les mesures économiques d'urgence), étaient signés par l'État et la région le 25 mars 2021 ;

- à Mayotte, les accords de relance, d'un montant évalué à 602,34 M€ (comprenant les financements État, département et fonds européens ainsi que caisse des dépôts et consignations), étaient signés par l'État et le département le 27 mai 2021¹⁰⁴.

Les mesures spécifiques aux outre-mer

France Relance tend à accélérer les équipements outre-mer par des mesures spécifiques pour répondre aux enjeux de la relance dans ces territoires. Celles-ci tiennent compte à la fois des besoins propres des territoires et des acteurs ultramarins. Néanmoins, la plupart des mesures financées dans le cadre du Plan de relance sont des extensions de mesures existantes, qu'elles viennent amplifier et accélérer.

Le plan Eau Dom

Le plan Eau Dom fait ainsi l'objet d'une allocation de crédits complémentaires à hauteur de 50 M€ sur la durée du plan de relance. Si le portage de la mesure est assuré par la direction de l'eau et de la biodiversité, suivie par la DGOM, la mise en œuvre des crédits est répartie entre l'Office français de la biodiversité (OFB) (à hauteur de 47 M€) et les services déconcentrés (à hauteur de 3 M€). Sur son enveloppe de 47 M€, l'OFB prévoyait d'engager 39,8 M€ d'AE, d'ici fin 2021, pour subventionner des projets d'infrastructure et d'assainissement d'eau portés par les collectivités territoriales et leurs groupements.

Le plan séisme Antilles

Le plan séisme Antilles a également bénéficié des crédits du Plan de relance, qui a consacré une enveloppe de 50 M€ au confortement parasismique et paracyclonique des bâtiments stratégiques de l'État¹⁰⁵ (enveloppe finalement réduite à 20 M€ à la suite du redéploiement de crédits). Les bénéficiaires potentiels sont les collectivités locales de la Martinique et de la Guadeloupe, de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy pour la mise aux normes de leurs écoles.

Le fonds outre-mer et l'ingénierie des territoires

Enfin, les crédits du Plan de relance sont venus abonder plusieurs lignes du programme 123. Le fonds outre-mer (auparavant identifié sous la dénomination de fonds 5.0), doté en 2019 de 17,5 M€ en AE et CP et piloté pour son compte par l'AFD, a été abondé à hauteur de 30 M€ en AE pour 2021 et 2022 au titre du plan de relance, afin de financer des actions d'assistance à maîtrise d'ouvrage et d'ingénierie, avec un objectif d'engagement de CP de 15 M€ par an.¹⁰⁶

¹⁰⁴ La répartition territoriale de l'effort de l'État est la suivante :

- Guadeloupe : 233 M€ ;
- Martinique : 252 M€ ;
- Guyane : 215 M€ ;
- La Réunion : 536 M€ ;
- Mayotte : 93 M€ ;
- Saint-Martin et Saint-Barthélemy : 43 M€ ;
- Nouvelle-Calédonie : 26 M€ ;
- Polynésie française : 29 M€ ;
- Wallis-et-Futuna : 54 M€ ;
- Saint-Pierre-et-Miquelon : 13 M€.

¹⁰⁵ Hôpitaux, bâti public dédié à la gestion de crise et établissements publics scolaires.

¹⁰⁶ Cf. Cour des comptes, *La préparation et la mise en œuvre du plan de relance*, communication à la commission des finances du Sénat, mars 2022.

**Tableau n° 15 : consommation des crédits du Plan de relance dédiés
au soutien à l'ingénierie (fonds outre-mer, AFD)**

Enveloppe Plan de relance* (en M€)		Montants consommés au 31/08/21 (en M€)		Montants consommés au 17/10/2021 (en M€)		Taux de consommation	
AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
30,00	15,00	30,00	4,58	30,00	4,58	100%	31%

* Décret de transfert n° 2021-84 du 28 janvier 2021

Source : Cour des comptes d'après les données de la DGOM

La rénovation énergétique des logements sociaux

15 M€ ont été destinés au financement de la LBU pour la réhabilitation énergétique des logements sociaux.

L'abondement des CCT

Enfin, les CCT ont été abondés de 20 M€ en AE et 6 M€ en CP, qui ont vocation à financer rapidement les projets prévus aux différents contrats et qui auraient déjà pu être lancés si les crédits avaient été disponibles auparavant. Compte tenu des éléments évoqués *supra*, et bien que les consommations affichées par la DGOM apparaissent satisfaisantes, l'abondement de cette ligne pose question puisque les collectivités peinent déjà à engager les crédits affectés annuellement aux CCT.

Tableau n° 16 : consommation des crédits du Plan de relance dédiés aux CCT

Enveloppe* (en M€)		Montants consommés au 31/08/21 (en M€)		Montants consommés au 17/10/2021 (en M€)		Taux de consommation	
AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
20,00	6,00	14,90	1,80	17,40	3,30	87%	55%

* Décret de transfert n° 2021-84 du 28 janvier 2021

Source : Cour des comptes d'après les données de la DGOM

Annexe n° 5 : articulation budgétaire des CCT

La DGOM précise que la budgétisation des CCT sur le programme 123 est établie à partir de l'annuité théorique correspondant au montant contractuel divisé par la durée de contractualisation correspondante (soit quatre ans pour tous les territoires, sauf pour la Polynésie Française où la durée d'exécution du CCT s'étend sur trois ans seulement).

Tableau n° 17 : répartition des CCT par territoire et par habitant (en €)

Territoire	Population légale 2021	Montant total du CCT	Durée du CCT	Montant par an et par habitant
Guadeloupe	387 629	208 984 974	4	135
Martinique	368 783	182 432 167	4	124
Guyane	276 128	294 206 170	4	266
La Réunion	855 961	397 666 601	4	116
Mayotte	256 518	608 649 770	4	593
Nouvelle-Calédonie	271 407	79 358 370	1	292
Polynésie Française	275 918	95 380 675	3	115
Wallis et Futuna	11 558	32 512 000	4	703
Saint-Martin	34 065	47 200 000	4	346
Saint-Barthélemy	10 124	0		
Saint-Pierre et Miquelon	5 985	18 919 770	1	3 161

Source : Cour des comptes d'après les données de la DGOM

La programmation budgétaire initiale de l'enveloppe ouverte par la loi de finances, répartie territorialement par budgets opérationnels de programme, a suivi, en 2020, les mêmes règles que la budgétisation. Pour 2021, l'enveloppe attribuée à chaque territoire dans le cadre de la programmation budgétaire initiale est censée être établie en prenant en compte les besoins remontés par les préfetures, ainsi que la consommation cumulée des années précédentes, tant en AE qu'en CP.

Le financement des projets inscrits dans les CCT est conditionné à l'établissement d'une convention entre le territoire et chaque collectivité territoriale porteuse du projet. L'engagement des AE est alors effectif dès réception du visa du contrôleur budgétaire régional et après signature de la convention, engageant juridiquement la dépense de l'État.

Conformément aux règles de consommation des CP, la collectivité territoriale bénéficiaire du financement fait parvenir à la préfecture les factures adressées par le prestataire et vérifie que la prestation est conforme à l'engagement afin de constater le service fait.

Annexe n° 6 : les dépenses fiscales rattachées à la mission *Outre-mer* en 2021

N°	Prog	Libellé législatif
040108	123	Abattement en faveur des entreprises dont les établissements situés dans les départements d'outre-mer peuvent bénéficier d'un abattement sur leurs bases nettes imposables à la CFE en l'absence de délibération contraire d'une commune ou d'un EPCI
50107	123	Abattement en faveur des immeubles anti-sismiques des départements d'outre-mer
50109	123	Abattement sur la base d'imposition des établissements situés dans les départements d'outre-mer
60108	123	Exonération partielle des terres agricoles situées dans les départements d'outre-mer
90108	123	Abattement sur la base nette imposable des établissements situés dans les départements d'outre-mer
110210	123	Réduction d'impôt au titre des investissements locatifs et de la souscription au capital de certaines sociétés réalisés jusqu'au 31/12/2017 et au titre des travaux de réhabilitation de logements réalisés jusqu'au 31/12/2023, dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna et les Terres australes et antarctiques françaises
110224	123	Réduction d'impôt sur le revenu à raison des investissements productifs réalisés dans les départements et collectivités d'outre-mer
110256	123	Réduction d'impôt au titre des investissements effectués dans le secteur du logement social dans les départements et collectivités d'outre-mer
110258	123	Réduction d'impôt sur le revenu en faveur des investissements locatifs réalisés outre-mer jusqu'au 31 décembre 2012 ou, sous conditions, jusqu'au 31 mars 2013 : dispositif SCELLIER OUTRE-MER
110259	123	Réduction d'impôt sur le revenu en faveur des investissements locatifs réalisés outre-mer dans le secteur intermédiaire jusqu'au 31 décembre 2012 ou, sous conditions, jusqu'au 31 mars 2013 : dispositif SCELLIER INTERMEDIAIRE OUTRE-MER
110260	123	Réduction d'impôt au titre de la souscription de parts de fonds d'investissement de proximité investis dans des sociétés qui exercent leurs activités dans les départements et collectivités d'outre-mer (FIPOM)
110302	123	Réduction, dans la limite d'un certain montant, pour les contribuables des départements d'outre-mer de la cotisation résultant du barème (30 % en Guadeloupe, Martinique et Réunion ; 40 % en Guyane et à Mayotte) et de la retenue à la source sur les traitements, salaires, pensions et rentes viagères, servis à des personnes domiciliées fiscalement hors de France lorsque ces revenus proviennent de ces départements (8 % et 14,4 % au lieu de 12 % et 20 %)
210322	138	Abattement applicable aux bénéfices des entreprises provenant d'exploitations situées dans les départements d'outre-mer
210325	123	Crédit d'impôt à raison des investissements productifs réalisés dans les départements d'outre-mer avant le 31 décembre 2025
300303	138	Exonération, sur agrément, des bénéfices réinvestis dans l'entreprise pour les sociétés de recherche et d'exploitation minière dans les départements d'outre-mer
320113	123	Déduction des investissements productifs réalisés dans les départements et collectivités d'outre-mer et des souscriptions au capital de sociétés qui réalisent de tels investissements
320136	123	Crédit d'impôt à raison des investissements effectués dans le secteur du logement social dans les départements d'outre-mer avant le 31 décembre 2025
500102	123	Réduction de 50 % des tarifs des droits d'enregistrement et de timbre en Guyane
520128	123	Exonération temporaire de certaines mutations portant sur les immeubles et les droits immobiliers situés à Mayotte réalisées entre le 1er janvier 2018 et le 31 décembre 2025
540102	123	Exonération de droit d'enregistrement et de taxe de publicité foncière des cessions effectuées par une personne publique et des actes de notoriété et décisions judiciaires constatant l'usucapion réalisés, au profit de propriétaires irréguliers de biens immeubles situés à Mayotte, du 1er janvier 2018 au 31 décembre 2025
550105	123	Exonération du droit de partage de 2,5% à hauteur de la valeur des immeubles situés à Mayotte pour les partages de succession et les licitations de biens héréditaires établis entre le 1er janvier 2018 et le 31 décembre 2025
710101	123	Exonération des transports maritimes de personnes et de marchandises en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion
710102	138	Exonération de certains produits et matières premières ainsi que des produits pétroliers en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion
710103	123	Niveau des taux en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion (8,5 % pour le taux normal et 2,1 % pour le taux réduit)
710105	138	Non applicabilité provisoire de la TVA en Guyane et à Mayotte
710107	138	Exonération de TVA des ventes et importations de riz à La Réunion
710108	123	Exonération des livraisons de biens dans certaines communes de Guadeloupe ou de Martinique réalisées auprès des touristes effectuant une croisière
710110	123	Taux de 2,10 % applicable à certaines opérations relatives au logement social outre-mer qui sont éligibles soit aux prêts locatifs sociaux, soit au crédit d'impôt sur les sociétés en faveur de l'investissement dans les logements neufs outre-mer
800401	123	Application au département de Mayotte et en Guadeloupe, Guyane, Martinique et à La Réunion, à la place de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques, de la taxe spéciale de consommation, aux tarifs plus bas et au champ plus étroit

Annexe n° 7 : le document de politique transversale, un document instauré par la loi

La Lolf recense les documents annexés aux lois de finances et transmis au Parlement

L'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances ne comportait que deux articles relatifs à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques : l'article 1^{er} spécifiant que « *les dispositions législatives destinées à organiser l'information et le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques [...] sont contenues dans les lois de finances* » et l'article 32 apportant des précisions quant aux documents qui y sont annexés.

La Lolf du 1^{er} août 2001, mise en œuvre pour le projet de loi de finances pour 2006, est venue remplacer l'ordonnance de 1959. L'une de ses finalités était de renforcer le rôle du Parlement dans la procédure d'élaboration et de contrôle des documents budgétaires et financiers. Pour cela, elle impose que soit présenté un budget transparent et complet, permettant au Parlement et, à travers lui aux citoyens, d'avoir une vision précise et étayée des politiques publiques et des dépenses de l'État associées.

Les articles 48 et suivants de la Lolf recensent l'ensemble des documents obligatoires annexés aux lois de finances et transmis au Parlement. Contrairement à l'ordonnance de 1959, la Lolf limite la liste de ces annexes explicatives qui ne peut donc être modifiée que par une loi organique.

L'article 48 de la Lolf prévoit ainsi que le Gouvernement présente au Parlement, en vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances de l'année suivante, un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques. L'article 50 impose que soit joint au projet de loi de finances de l'année un rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation, comprenant notamment « *la présentation des hypothèses, des méthodes et des résultats des projections sur la base desquelles est établi le projet de loi de finances de l'année* ». L'article 51 énumère les autres documents annexés au projet de loi de finances, notamment la liste et l'évaluation des taxes affectées, une annexe explicative analysant les prévisions de chaque recette budgétaire et présentant les dépenses fiscales (tome II des Voies et moyens), des annexes explicatives pour les dépenses du budget général, des budgets annexes et comptes spéciaux (projets annuels de performance), ou encore « *des annexes générales prévues par les lois et règlements destinées à l'information et au contrôle du Parlement* » (aussi appelées « jaunes » et « oranges budgétaires »).

La loi de finances rectificatives pour 2005 a introduit la transmission d'annexes budgétaires complémentaires

Les DPT, ou « oranges budgétaires », ont été instaurés par l'article 128 de la loi de finances rectificative n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 qui dispose que « *le Gouvernement présente, sous forme d'annexes générales au projet de loi de finances de l'année, des documents de politique transversale relatifs à des politiques publiques interministérielles dont la finalité concerne des programmes n'appartenant pas à une même mission. Ces documents pour chaque politique concernée, développent la stratégie mise en œuvre, les crédits, objectifs et indicateurs y concourant. Ils comportent également une présentation détaillée de l'effort financier consacré par l'État à ces politiques, ainsi que des dispositifs mis en place, pour l'année à venir, l'année en cours et l'année précédente* ».

La loi de finances rectificative pour 2005 prévoyait initialement huit documents de politique transversale : action extérieure de l'État, politique française en faveur du développement, sécurité routière, sécurité civile, enseignement supérieur, inclusion sociale, outre-mer et ville. En 2021, 19 DPT ont été élaborés, ce qui constitue une légère diminution par rapport à 2019 (année pour laquelle 21 documents ont été établis) mais une très forte augmentation par rapport aux prévisions initiales (+ 171 %). Ces documents portent désormais sur les politiques suivantes : aménagement du territoire, défense et sécurité nationale, développement international de l'économie française et commerce extérieur, inclusion sociale, justice des mineurs, lutte contre l'évasion fiscale et la fraude en matière d'impositions de toutes natures et de cotisations sociales, outre-mer, politique de l'égalité entre les femmes et les hommes, politique de lutte contre les drogues et les conduites addictives, politique du tourisme, politique en faveur de la jeunesse, politique française de l'immigration et de l'intégration, politique française en faveur du développement, politique immobilière de l'État, politique maritime de la France, prévention de la délinquance et de la radicalisation, sécurité civile, sécurité routière, ville.

Tableau n° 18 : évolution du nombre de documents de politique transversale depuis 2006

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Nombre de DPT	7*	8	11	12	15	16	17	18	18	18	19	19	21	21	20	19

*Le DPT relatif à la politique de la Ville n'a pas été établi en 2006.

Source : Cour des comptes d'après les données du site www.budget.gouv.fr

Annexe n° 8 : les objectifs et indicateurs par axe thématique du DPT 2021

Axe	Objectifs	Indicateurs	Observations sur la pertinence des indicateurs
<p>1- Développer l'emploi, la production et l'investissement outre-mer</p>	<p>OBJECTIF DPT-929 : Encourager la création et la sauvegarde d'emplois durables dans le secteur marchand</p> <p>OBJECTIF DPT-930 : Lutter contre l'exclusion du marché du travail des publics les plus éloignés de l'emploi par des actions de formation professionnelle adaptées</p> <p>OBJECTIF DPT-231 : Mobiliser au mieux les outils d'insertion professionnelle au bénéfice des personnes les plus éloignées du marché du travail</p> <p>OBJECTIF DPT-232 : Faciliter l'insertion dans l'emploi par le développement de l'alternance</p>	<p>DPT 929-1360 : Impact des exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale sur l'évolution des effectifs salariés dans les Dom (Écart entre le taux de croissance de l'emploi salarié dans les entreprises d'outre-mer exonérées de cotisations sociales au titre d'une année et le taux de croissance de l'emploi salarié dans les entreprises analogues de métropole).</p> <p>DPT 930-1362 : Taux d'insertion des volontaires du SMA en fin de contrat (Ras)</p> <p>DPT-930-3915 : Taux d'insertion professionnelle des jeunes ayant bénéficié d'une mesure de formation professionnelle en mobilité, 6 mois après la sortie de la mesure (Ras).</p> <p>DPT-231-3631 : Taux d'insertion dans l'emploi 6 mois après la sortie d'un contrat.</p> <p>DPT-232-3651 : Taux d'insertion dans l'emploi des salariés ayant bénéficié d'un contrat d'apprentissage.</p> <p>DPT-232-6211 : Taux d'insertion dans l'emploi des salariés ayant bénéficié d'un contrat de professionnalisation (par tranche d'âge de : - 26 ans, 26-45 ans, + 45 ans).</p>	<p>DPT 929 -1360 : Indicateur comparé aux données de métropole. Il eut été plus pertinent de comparer le taux entre une Ets d'outre-mer éligible à l'exonération et une Ets outre-mer non éligible. Une incohérence de données existe entre le DPT 2020 et le DPT 2021 : l'indicateur est noté en « réalisation 2018 » à 0,7 dans le DPT 2021, tandis qu'il était noté à 0,6 dans le DPT 2020.</p> <p>Par ailleurs, il est surprenant d'avoir supprimé dans le DPT 2021 le second indicateur « Écart entre le taux de croissance de l'emploi salarié dans les Ets d'outre-mer exonérées de cotisations sociales au titre d'une année et le taux de croissance de l'emploi salarié outre-mer au titre de la même année », plus pertinent pour mesurer l'atteinte de l'objectif DPT-929.</p> <p>DPT-231-3631 : pas d'indication précisant si les données ne concernent que l'outre-mer ou si elles concernent la France entière (pour le dénominateur).</p> <p>DPT-232-3651 : pas d'indication précisant si les données ne concernent que l'outre-mer ou si elles concernent la France entière – <i>a priori</i> les données portent juste sur l'outre-mer (pour le dénominateur). Cible 2021 renseignée pour la France entière mais pas de cible pour l'outre-mer, ce qui relativise l'intérêt de cet indicateur. En l'absence de données de projection, il serait pertinent d'ajouter les chiffres des années n-1 et n-2 afin d'identifier une certaine trajectoire de l'indicateur.</p> <p>DPT-232-6211 : les données renseignées concernent la France entière, aucune données outre-mer n'est renseignée, ce qui interroge sur l'utilité de laisser ce tableau qui ne permet pas d'apprécier les éventuelles spécificités ultra marines.</p>

<p>2- Offrir une véritable égalité des chances à la jeunesse outre-mer</p>	<p>OBJECTIF DPT-963 : Conduire tous les élèves à la maîtrise des connaissances et compétences du socle commun exigibles au terme de la scolarité primaire</p> <p>OBJECTIF DPT-965 : Conduire le maximum de jeunes aux niveaux de compétences attendues en fin de formation initiale et à l'obtention des diplômes correspondants</p> <p>OBJECTIF DPT-968 : Favoriser la poursuite d'études ou l'insertion professionnelle des jeunes à l'issue de leur scolarité secondaire</p> <p>OBJECTIF DPT-971 : Promouvoir la santé et la qualité de vie des élèves</p> <p>OBJECTIF DPT-124 : Assurer un enseignement général, technologique et professionnel conduisant à la réussite scolaire et à une bonne insertion sociale et professionnelle</p> <p>OBJECTIF DPT-978 : Réduire les inégalités d'accès à la pratique sportive</p>	<p>963-1419 : Proportion d'élèves entrant en sixième avec au moins un an de retard.</p> <p>DPT 968-1428 : Taux de poursuite des nouveaux bacheliers dans l'enseignement supérieur.</p> <p>DPT-971-1433 : Proportion des élèves en éducation prioritaire ayant bénéficié d'une visite médicale dans leur 6^{ème} année.</p> <p>DPT-124-259 : Taux de réussite aux examens.</p> <p>DPT-978-1449 : Licences délivrées par les fédérations sportives : nombre et taux par publics prioritaires (Ras)</p> <p>DPT-978-3976 : Proportion des crédits de la part territoriale du CNDS affectée aux publics, territoires ou thématiques prioritaires (Ras)</p>	<p>963-1419 : aucune donnée n'est renseignée en matière de prévision/ cible, ce qui retire toute pertinence à cet indicateur dans le cadre des débats du PLF. L'intérêt de cet indicateur demeure toutefois en matière d'exécution.</p> <p>DPT 968-1428 : l'absence de donnée en matière de prévision/ cible retire toute pertinence à cet indicateur dans le cadre des débats du PLF.</p> <p>DPT-971-1433 : le tableau de cet indicateur n'est presque pas renseigné, remettant en cause la pertinence de son maintien.</p> <p>DPT-124-259 : la question se pose du choix de retenir les Bac S et sciences et techniques de laboratoires, et non le Baccalauréat dans sa globalité, en intégrant toutes les filières.</p>
<p>3- Garantir la sécurité des citoyens outre-mer</p>	<p>OBJECTIF DPT-371 : Améliorer la prévention la prévention des risques</p> <p>OBJECTIF DPT-348 : Réduire la vulnérabilité des personnes, des biens et de l'environnement aux risques naturels majeurs</p> <p>OBJECTIF DPT-1571 : Évaluer objectivement la prévention de la délinquance</p> <p>OBJECTIF DPT-2792 : Renforcer l'activité des services pour mieux combattre la délinquance</p>	<p>DPT-371-6311 : Taux d'exercices de sécurité civile réalisés dans les délais réglementaires sur les sites soumis à PPI.</p> <p>DPT-371-6312 : Taux d'établissements recevant du public soumis à obligation de contrôle visités par la commission de sécurité.</p> <p>DPT-371-7911 : Taux de préfetures ayant réalisé au moins 4 exercices dans l'année.</p> <p>DPT-348-423 : Nombre de communes couvertes par un PPR (Ras).</p> <p>DPT-1571-542 : Évolution du nombre de crimes, de délits et de victimes en matière d'atteintes volontaires à l'intégrité physique des personnes (Avip) constatés en zone police (Ras).</p> <p>DPT-1571-7446 : Évolution du nombre de crimes, de délits et de victimes en matière d'atteintes aux biens (AAB) constatés en zone police (Dom-Com) (Ras)</p> <p>DPT-1571-9133 : Évolution du nombre de crimes et délits, et de victimes, en matière d'atteintes volontaires à l'intégrité physique des personnes (Avip) constatés en zone Gendarmerie.</p> <p>DPT-1571-9134 : Évolution du nombre de crimes et délits en matière d'atteintes aux biens (AAB) constatés en zone Gendarmerie.</p> <p>DPT-2792-7447 : Taux d'engagement des effectifs sur le terrain (Dom-Com) (Ras)</p> <p>DPT-2792-7448 : Taux d'élucidation ciblés (Ras)</p>	<p>DPT-371-6311 : aucune donnée renseignée pour SP&M, Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Wallis-et-Futuna, TAAF.</p> <p>DPT-371-6312 : cet indicateur ne présente aucun intérêt spécifique à l'outre-mer.</p> <p>DPT-371-7911 : le tableau de cet indicateur n'est pas renseigné et aucune précision méthodologique n'est indiquée. Cela pose la question de la pertinence du maintien de cet indicateur.</p> <p>DPT-1571-9133 : tableau d'indicateur non renseigné ; absence de précision méthodologique. Cela pose la question de la pertinence du maintien de cet indicateur.</p> <p>DPT-1571-9134 : tableau d'indicateur non renseigné ; absence de précision méthodologique. Cela pose la question de la pertinence du maintien de cet indicateur.</p>

	<p>OBJECTIF DPT-210 : Renforcer l'efficacité dans la lutte contre l'insécurité routière</p> <p>OBJECTIF DPT-2812 : Mobiliser l'ensemble de la société sur la sécurité routière pour réduire le nombre d'accidents et de tués sur les routes</p> <p>OBJECTIF DPT-1551 : Favoriser la réinsertion</p>	<p>DPT-2792-9135 : Lutte contre les filières, l'économie souterraine et les profits illicites. DPT-2792-9136 : Taux d'engagement des effectifs sur le terrain (Ras) DPT-2792-9137 : Taux d'élucidation ciblés. DPT-2792-9139 : Lutte contre les filières, l'économie souterraine et les profits illicites (Ras). DPT-210-7587 : Nombre de tués à trente jours en zone police (Dom) (Ras). DPT-210-9138 : Nombre de tués en zone Gendarmerie. DPT-2812-7525 : Nombre annuel des tués (France métropolitaine et départements d'outre-mer) (Ras). DPT-1551-3487 : Pourcentage de personnes placées sous écrou et condamnées bénéficiant d'un aménagement de peine ou d'une libération sous contrainte</p>	<p>DPT-2792-9135 : tableau d'indicateur non renseigné ; absence de précision méthodologique. Cela pose la question de la pertinence du maintien de cet indicateur.</p> <p>DPT-2792-9137 : tableau d'indicateur non renseigné ; absence de précision méthodologique. Cela pose la question de la pertinence du maintien de cet indicateur.</p> <p>DPT-210-9138 : tableau d'indicateur non renseigné ; absence de précision méthodologique. Cela pose la question de la pertinence du maintien de cet indicateur.</p> <p>DPT-1551-3487 : l'absence de précision méthodologique ne permet pas d'évaluation de l'indicateur.</p>
<p>4- Améliorer les conditions de vie des citoyens outre-mer</p>	<p>OBJECTIF DPT-943 : Mieux répondre au besoin de logement social OBJECTIF DPT-952 : Lutter contre le logement indigne</p> <p>OBJECTIF DPT-1797 : Améliorer l'État de santé de la population et réduire les inégalités territoriales et sociales de santé</p> <p>OBJECTIF DPT-141 : Réduire l'exposition des populations de Martinique et de Guadeloupe au chlordécone</p> <p>OBJECTIF DPT-1572 : Améliorer les conditions d'accueil et d'intégration des étrangers</p>	<p>DPT-943-6997 : Fluidité du parc de logements sociaux (Ras). DPT-952-7890 : Nombre de logements sortis d'indignité. DPT-952-9173 : Taux de logements aidés par l'Anah pour sortir d'une situation d'indignité ou de dégradation très importante (hors ingénierie) par rapport au total des logements aidés par l'Anah pour le Dom concerné (Ras). DPT-1797-8573 : Taux de participation au dépistage organisé du cancer colorectal pour les personnes de 50 ans à 74 ans. DPT-1797-8574 : Taux de couverture vaccinale contre la grippe chez les personnes de 65 ans et plus. DPT-141-5930 : Exposition des populations de Martinique et de Guadeloupe au chlordécone <i>via</i> les denrées alimentaires consommées ou mises sur le marché (Ras). DPT-1572-3549 : Efficacité de la formation linguistique (Ras). DPT-1572-69 : Efficacité de la mesure d'accompagnement vers le service public de l'emploi par l'Ofii</p>	<p>DPT-952-7890 : tableau d'indicateur non renseigné ; absence de précision méthodologique. Cela pose la question de la pertinence du maintien de cet indicateur pourtant déterminant pour apprécier la mise en œuvre de la politique du logement outre-mer.</p> <p>DPT-1797-8573 : tableau d'indicateur non renseigné ; absence de précision méthodologique. Cela pose la question de la pertinence du maintien de cet indicateur.</p> <p>DPT-1797-8574 : un indicateur sur la couverture vaccinale contre la grippe serait peut-être davantage pertinent.</p> <p>DPT-1572-69 : la réalisation de l'indicateur n'est renseignée pour aucune année. Cela pose la question de la pertinence du maintien de cet indicateur.</p>
<p>5- Favoriser la transition énergétique des territoires en partenariat avec les collectivités</p>	<p>OBJECTIF DPT-944 : Accompagner les collectivités d'outre-mer dans leur action en faveur de l'aménagement et du développement durable</p>	<p>DPT-944-7016 : Taux de réalisation des projets d'investissement du programme 123.</p>	<p>DPT-944-7016 : cet indicateur comprend deux sous-indicateurs (la réalisation des projets financés par le fonds exceptionnel d'investissement et la réalisation des projets financés par les CCT – deux outils majeurs de la politique outre-mer). Du ressort de la DGOM, la réalisation de ces sous-indicateurs n'est renseignée pour aucune année. Ils sont pourtant déterminants pour apprécier la mise en œuvre de la politique outre-mer.</p>

<p>6- Valoriser les atouts des outre-mer</p>	<p>OBJECTIF DPT-958 : Améliorer la connaissance et la conservation des patrimoines</p> <p>OBJECTIF DPT-959 : Donner des bases économiques et professionnelles solides à la création</p> <p>OBJECTIF DPT-960 : Augmenter la fréquentation du public dans les lieux culturels sur l'ensemble du territoire</p>	<p>DPT-958-1412 : Part des crédits de conservation préventive par rapport aux crédits de restauration des monuments historiques. (Ras).</p> <p>DPT-959-7590 : Effort de conventionnement avec les structures subventionnées.</p> <p>DPT-960-1415 : Fréquentation des lieux subventionnés de spectacle vivant et des arts plastiques.</p>	<p>DPT-959-7590 : tableau d'indicateur non renseigné ; absence de précision méthodologique. Cela pose la question de la pertinence du maintien de cet indicateur.</p> <p>DPT-960-1415 : tableau d'indicateur très peu renseigné.</p>
---	---	---	--

Source : Cour des comptes - document de politique transversal 2021

Annexe n° 9 : les indicateurs de l'échantillon de programmes budgétaires

Programme	Axe du DPT outre-mer	Objectif DPT OM	Indicateur DPT OM 2021	Indicateur source dans le PAP	Source PAP	Pertinence au regard du DPT 2021
P102 <i>Accès et retour à l'emploi</i>	1	Mobiliser au mieux les outils d'insertion professionnelle au bénéfice des personnes les plus éloignées du marché du travail	231-3631 Taux d'insertion dans l'emploi 6 mois après la sortie d'un contrat aidé	3.1 Taux d'insertion dans l'emploi 6 mois après la sortie d'un contrat aidé	https://www.budget.gouv.fr/files/uploads/extrac/2021/PLF/BG/PGM/102/FR_2021_PLF_BG_PGM_102_PERF.html	Indicateur fournissant les données complètes, disposant de précisions méthodologiques et fournissant une justification des prévisions et de la cible
P149 <i>Compétitivité et durabilité de l'agriculture</i>			Pas d'indicateur dans le DPT			
P140 <i>Enseignement scolaire du premier degré</i>	2	Conduire tous les élèves à la maîtrise des connaissances et compétences du socle commun exigibles au terme de la scolarité primaire	963-1419 Proportion d'élèves entrant en sixième avec au moins un an de retard	1.2 Proportion d'élèves entrant en sixième avec au moins un an de retard	https://www.budget.gouv.fr/files/uploads/extrac/2021/PLF/BG/PGM/140/FR_2021_PLF_BG_PGM_140_PERF.html	Indicateur partiellement renseigné. Les données territorialisées ne sont fournies dans le DPT 2021 que pour les réalisations 2018 et 2019 et non pour les prévisions. Seule est indiquée la moyenne nationale qui fait l'objet de données prévisionnelles
P141 <i>Enseignement scolaire du second degré</i>	2	Conduire le maximum de jeunes aux niveaux de compétences attendues en fin de formation initiale et à l'obtention des diplômes correspondants	Pas d'indicateur dans le DPT			
P141 <i>Enseignement scolaire 2nd degré</i>	2	Favoriser la poursuite d'études ou l'insertion professionnelle des jeunes à l'issue de leur scolarité secondaire	968-1428 Taux de poursuite des nouveaux bacheliers dans l'enseignement supérieur	2.1 Poursuite des études des nouveaux bacheliers	https://www.budget.gouv.fr/files/uploads/extrac/2021/PLF/BG/PGM/141/FR_2021_PLF_BG_PGM_141_PERF.html	Indicateur partiellement renseigné. Les données territorialisées ne sont fournies dans le DPT 2021 que pour les réalisations 2018 et 2019 et non pour les prévisions. Seule est indiquée la moyenne nationale qui fait l'objet de données prévisionnelles

Programme	Axe du DPT outre-mer	Objectif DPT OM	Indicateur DPT OM 2021	Indicateur source dans le PAP	Source PAP	Pertinence au regard du DPT 2021
P107 <i>Administration pénitentiaire</i>	3	Favoriser la réinsertion	1551-3487 Pourcentage de personnes placées sous écrou et condamnées bénéficiant d'un aménagement de peine ou d'une libération sous contrainte	1.1 Pourcentage de personnes placées sous écrou et condamnées bénéficiant d'une mesure sous écrou de DDSE, PE ou SL	https://www.budget.gouv.fr/files/uploads/extrac/2021/PLF/BG/PGM/107/FR_2021_PLF_BG_PGM_107_PERF.html	Indicateur renseigné mais sans précisions méthodologiques et sans justification des prévisions et de la cible. Les données ne sont pas territorialisées.
P152 <i>Gendarmerie nationale</i>	3	Évaluer objectivement la prévention de la délinquance	1571-9133 Évolution du nombre de crimes et délits, et de victimes, en matière d'atteintes volontaires à l'intégrité physique des personnes (AVIP) constatés en zone Gendarmerie	1.1 Évolution du nombre de crimes et délits et de victimes en matière d'atteintes volontaires à l'intégrité physique des personnes (AVIP) constatés en zone gendarmerie	https://www.budget.gouv.fr/files/uploads/extrac/2021/PLF/BG/PGM/152/FR_2021_PLF_BG_PGM_152_PERF.html	Indicateur non renseigné.
P152 <i>Gendarmerie nationale</i>	3	Évaluer objectivement la prévention de la délinquance	1571-9134 Évolution du nombre de crimes et délits en matière d'atteintes aux biens (AAB) constatés en zone Gendarmerie	1.2 Évolution du nombre de crimes et délits en matière d'atteintes aux biens (AAB) constatés en zone gendarmerie	https://www.budget.gouv.fr/files/uploads/extrac/2021/PLF/BG/PGM/152/FR_2021_PLF_BG_PGM_152_PERF.html	Indicateur non renseigné.
P152 <i>Gendarmerie nationale</i>	3	Renforcer l'activité des services pour mieux combattre la délinquance	2792-9137 Taux d'élucidation ciblés	2.1 Taux d'élucidation ciblés	https://www.budget.gouv.fr/files/uploads/extrac/2021/PLF/BG/PGM/152/FR_2021_PLF_BG_PGM_152_PERF.html	Indicateur non renseigné.

Programme	Axe du DPT outre-mer	Objectif DPT OM	Indicateur DPT OM 2021	Indicateur source dans le PAP	Source PAP	Pertinence au regard du DPT 2021
P152 <i>Gendarmerie nationale</i>	3	Renforcer l'activité des services pour mieux combattre la délinquance	2792-9139 Lutte contre les filières, l'économie souterraine et les profits illicites	2.2 Lutte contre les filières, l'économie souterraine et les profits illicites	https://www.budget.gouv.fr/files/uploads/extrac/2021/PLF/BG/PGM/152/FR_2021_PLF_BG_PGM_152_PERF.html	Indicateur fournissant les données complètes, disposant de précisions méthodologiques et fournissant une justification des prévisions et de la cible
P152 <i>Gendarmerie nationale</i>	3	Renforcer l'activité des services pour mieux combattre la délinquance	2792-9136 Taux d'engagement des effectifs sur le terrain	2.5 Taux d'engagement des effectifs sur le terrain	https://www.budget.gouv.fr/files/uploads/extrac/2021/PLF/BG/PGM/152/FR_2021_PLF_BG_PGM_152_PERF.html	Indicateur renseigné mais sans précisions méthodologiques et sans justification des prévisions et de la cible. Les données ne sont pas territorialisées.
P152 <i>Gendarmerie nationale</i>	3	Renforcer l'efficacité dans la lutte contre l'insécurité routière	210-9138 Nombre de tués en zone Gendarmerie	4.1 Nombre de tués en zone Gendarmerie	https://www.budget.gouv.fr/files/uploads/extrac/2021/PLF/BG/PGM/152/FR_2021_PLF_BG_PGM_152_PERF.html	Indicateur non renseigné.
P123 <i>Conditions de vie outre-mer</i>			Indicateur partiellement renseigné			
P138 <i>Emploi outre-mer</i>			Indicateur renseigné			
P203 <i>Infrastructure et service de transport</i>			Pas d'indicateur dans le DPT			
P214 <i>Soutien de la politique de l'éducation nationale</i>			Pas d'indicateur dans le DPT			
P304 <i>Inclusion sociale et protection des personnes</i>			Pas d'indicateur dans le DPT			
P113 <i>Paysages, eau, biodiversité</i>			Pas d'indicateur dans le DPT			

Programme	Axe du DPT outre-mer	Objectif DPT OM	Indicateur DPT OM 2021	Indicateur source dans le PAP	Source PAP	Pertinence au regard du DPT 2021
P193		<i>Recherche spatiale</i>	Pas d'indicateur dans le DPT			
P345		<i>Service public de l'énergie</i>	Pas d'indicateur dans le DPT			
P150		<i>Formations supérieures et recherche universitaire</i>	Pas d'indicateur dans le DPT			
P231		<i>Vie étudiante</i>	Pas d'indicateur dans le DPT			

Source : DGOM - document de politique transversal 2021

Annexe n° 10 : recensement des mentions de programmes non spécifiques à l'outre-mer susceptibles d'être supprimées du DPT

Axe n° 1 - développer l'emploi, la production et l'investissement outre-mer		
Conservé totalement	Conservé partiellement	Non conservé
<p>P110 <i>Aide économique et financière au développement</i> P209 <i>Solidarité à l'égard des pays en développement</i> P305 <i>Stratégies économiques</i> P138 <i>Emploi outre-mer</i> P123 <i>Conditions de vie outre-mer</i> P149 <i>Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture</i> P343 <i>Plan France très haut débit</i></p>	<p>P145 <i>Épargne</i> (mention relative à une commission de gestion de 0,84 % due au titre des prêts Dom (commission de gestion versée sur certaines catégories de prêts -ILM-Dom et reversée à l'Agence française de développement).</p>	<p>P423 <i>Accélération de la modernisation des entreprises</i> P215 <i>Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture</i> P164 <i>Cour des comptes et autres juridictions financières</i> P126 <i>Conseil économique, social et environnemental</i> P156 <i>Gestion fiscale et financière de l'état et du secteur public local</i> P112 <i>Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire</i> P102 <i>Accès et retour à l'emploi</i> P103 <i>Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi</i> P111 <i>Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail</i> P775 <i>Développement et transfert en agriculture</i> P302 <i>Facilitation et sécurisation des échanges</i> P155 <i>Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail</i> P134 <i>Développement des entreprises et régulations</i></p>
Axe n° 2 - offrir une véritable égalité des chances à la jeunesse outre-mer		
Conservé totalement	Conservé partiellement	Non conservé
<p>P123 <i>Conditions de vie outre-mer</i> P138 <i>Emploi outre-mer</i></p>	<p>P140 <i>Enseignement scolaire public du premier degré.</i> Les plans d'urgence Guyane et Mayotte. Des dispositifs spécifiques déployés, afin de renforcer l'attractivité des académies de Mayotte et de la Guyane auprès des enseignants. P141 <i>Enseignement scolaire public du second degré</i> Les plans d'urgence Guyane et Mayotte. P230 <i>Vie de l'élève</i> (Le plan d'urgence Mayotte). P214 <i>Soutien de la politique de l'éducation nationale</i></p>	<p>P167 <i>Liens entre la nation et son armée</i> P139 <i>Enseignement privé du premier et du second degré</i> P143 <i>Enseignement technique agricole</i> P150 <i>Formations supérieures et recherche universitaire</i> P231 <i>Vie étudiante</i> P163 <i>Jeunesse et vie associative</i> P142 <i>Enseignement supérieur et recherche agricoles</i></p>

Conservé totalement	Conservé partiellement	Non conservé
	<p>Programmation de constructions scolaires à Mayotte.</p> <p>Les actions dans le cadre du Livre bleu en Nouvelle-Calédonie, Polynésie Française, SP&M, Guyane et Martinique.</p> <p>Le plan d'urgence en faveur de la Guyane, le plan d'action en faveur de Mayotte et les actions « post Irma » en faveur des îles de Saint-Barthélemy et Saint-Martin.</p> <p>P219 <i>Sport</i></p> <p>Le plan d'urgence en faveur de la Guyane, le plan d'action en faveur de Mayotte et les actions « post Irma » en faveur des îles de Saint-Barthélemy et Saint-Martin.</p>	

Axe n°3 - garantir la sécurité des citoyens outre-mer »

Conservé totalement	Conservé partiellement	Non conservé
P123 <i>Conditions de vie outre-mer</i>	<p>P205 <i>Affaires maritimes</i> (plan d'urgence Guyane ; actions « post Irma » en faveur des îles de Saint-Barthélemy et Saint-Martin).</p> <p>P181 <i>Prévention des risques</i> Sargasses dans le cadre des CCT.</p> <p>Actions de l'ADEME dans le cadre des plans d'urgence en faveur de la Guyane, plan d'action en faveur de Mayotte et les actions « post Irma » en faveur des îles de Saint-Barthélemy et Saint-Martin.</p> <p>P182 <i>Protection judiciaire de la jeunesse</i></p> <p>CCT ; plans d'urgence en faveur de la Guyane, plan d'action en faveur de Mayotte et les actions « post Irma » en faveur des îles de Saint-Barthélemy et Saint-Martin</p> <p>P152 <i>Gendarmerie nationale</i></p> <p>Plans d'urgence en faveur de la Guyane, plan d'action en faveur de Mayotte et les actions « post Irma » en faveur des îles de Saint-Barthélemy et Saint-Martin.</p> <p>P354 <i>Administration territoriale de l'État</i></p> <p>Plan d'urgence en faveur de la Guyane, et plan d'action en faveur de Mayotte.</p>	<p>P105 <i>Action de la France en Europe et dans le monde</i></p> <p>P178 <i>Préparation et emploi des forces</i></p> <p>P302 <i>Facilitation et sécurisation des échanges</i></p> <p>P303 <i>Immigration et asile</i></p> <p>P166 <i>Justice judiciaire</i></p> <p>P107 <i>Administration pénitentiaire</i></p> <p>P176 <i>Police nationale</i></p> <p>P207 <i>Sécurité et éducation routières</i></p> <p>P161 <i>Sécurité civile</i></p> <p>P613 <i>Soutien aux prestations de l'aviation civile</i></p> <p>P612 <i>Navigation aérienne</i></p> <p>P614 <i>Transports aériens, surveillance et certification</i></p> <p>P751 <i>Structures et dispositifs de sécurité routière</i></p>

Axe n°4 - améliorer les conditions de vie des citoyens outre-mer

Conservé totalement	Conservé partiellement	Non conservé
<p>P216 <i>Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur</i> P162 <i>Interventions territoriales de l'État</i> P123 <i>Conditions de vie outre-mer</i> P138 <i>Emploi outre-mer</i></p>	<p>P212 <i>Soutien de la politique de la défense</i> (dépenses de réhabilitation sur le site d'essais nucléaires de Hao) P203 <i>Infrastructures et services de transports</i> (plan d'action en faveur de Mayotte « Mayotte demain ») P135 <i>Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat</i> (logement) P204 <i>Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins</i> (Plan Chlordécone aux Antilles) P304 <i>Inclusion sociale et protection des personnes</i> (Prime d'activité à Mayotte, Recentralisation du RSA) P219 <i>Sport</i> CCT ; plans d'urgence en faveur de la Guyane, plan d'action en faveur de Mayotte et les actions « post Irma » en faveur des îles de Saint-Barthélemy et Saint-Martin P345 <i>Service public de l'énergie</i> Le financement de la péréquation tarifaire (pourrait figurer en annexe) P793 <i>Électrification rurale</i> (plans d'urgence en faveur de la Guyane, plan d'action en faveur de Mayotte et les actions « post Irma » en faveur des îles de Saint-Barthélemy et Saint-Martin)</p>	<p>3101 <i>Prélèvement sur les recettes de l'état au titre de la dotation globale de fonctionnement</i> P754 <i>Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières</i> P232 <i>Vie politique, culturelle et associative</i> P206 <i>Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation</i> P165 <i>Conseil d'état et autres juridictions administratives</i> P177 <i>Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables</i> P109 <i>Aide à l'accès au logement</i> P147 <i>Politique de la ville</i> P104 <i>Intégration et accès à la nationalité française</i> P101 <i>Accès au droit et à la justice</i> P183 <i>Protection maladie</i> P157 <i>Handicap et dépendance</i> P137 <i>Égalité entre les femmes et les hommes</i> P124 <i>Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales</i> P16 <i>Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant</i> P723 <i>Opérations immobilières et entretien des bâtiments de l'état</i> P794 <i>Opérations de maîtrise de la demande d'électricité, de production d'électricité par des énergies renouvelables ou de production de proximité dans les zones non interconnectées</i> P217 <i>Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables</i> P310 <i>Conduite et pilotage de la politique de la justice</i></p>

Axe 5 – favoriser la transition énergétique des territoires en partenariat avec les collectivités

Conservé totalement	Conservé partiellement	Non conservé
<p>P123 <i>Conditions de vie outre-mer</i> P113 <i>Paysages, eau et biodiversité</i> (plan eau Guadeloupe, plan eau Dom, aires marines protégées, parcs nationaux ultramarins, etc. en lien avec l'Office français de la biodiversité, OFB)</p> <p>P122 <i>Concours spécifiques et administration</i> (aides aux collectivités déstabilisées par des circonstances exceptionnelles + dotations outre-mer)</p>	<p>P112 <i>Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire</i> (concernant les études cofinancées MCT et MOM)</p>	<p>P217 <i>Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables</i> (non complété) P119 <i>Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements</i> (idem métropole)</p>

Axe 6 – valoriser les atouts des outre-mer

Conservé totalement	Conservé partiellement	Non conservé
<p>P123 <i>Conditions de vie outre-mer</i> P172 <i>Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires</i> P193 <i>Recherche spatiale</i></p>	<p>P776 <i>Recherche appliquée et innovation en agriculture</i> (uniquement sur le volet « Réseaux d'innovation et de transfert agricole dans les outre-mer » - dispositif issu du Ciom 2009) P175 <i>Patrimoines</i> (CCT)</p>	<p>P209 <i>Solidarité à l'égard des pays en développement</i> (non complété) P150 <i>Formations supérieures et recherche universitaire</i> (non complété) P142 <i>Enseignement supérieur et recherche agricoles</i> P421 <i>Soutien des progrès de l'enseignement et de la recherche</i> (non complété) P422 <i>Valorisation de la recherche</i> (non complété) P131 <i>Création</i> P224 <i>Soutien aux politiques du ministère de la culture</i> P334 <i>Livre et industries culturelles</i> P134 <i>Développement des entreprises et régulations</i> P159 <i>Expertise, information géographique et météorologie</i></p>

Annexe n° 11 : comparaison des axes et ambitions du Livre bleu des outre-mer avec les axes thématiques du DPT 2021

Axes du Livre bleu (2019)	Axes thématiques du DPT 2021
<p>Axe 1. Des territoires à vivre</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Prévenir les risques naturels majeurs 2. Un élan collectif pour la sécurité outre-mer 3. Relever le défi du mal logement outre-mer 4. Garantir l'accès à l'eau 5. Renouveler l'engagement pour la santé 6. Assurer à chaque enfant un bon départ dans la vie 7. Une éducation pour tous 8. La formation professionnelle au service de l'avenir des jeunes 9. S'engager pour la jeunesse, la vie associative et le sport 10. Améliorer la qualité de vie des personnes âgées <p>Axe 2. Des territoires accompagnés</p> <ol style="list-style-type: none"> 11. Un nouveau cadre financier pour la convergence et la transformation des territoires 12. Une nouvelle relation à l'Europe 13. Un cadre législatif et réglementaire plus souple et pragmatique 14. Des collectivités territoriales accompagnées 15. Une matrice enrichie, pour mesurer la convergence et la transformation des sociétés ultramarines <p>Axe 3. Des territoires pionniers</p> <ol style="list-style-type: none"> 16. Préserver et valoriser la biodiversité outre-mer 17. Promouvoir l'économie circulaire et une gestion durable des déchets 18. Des précurseurs dans le développement des énergies renouvelables et la promotion des mobilités électriques 19. L'alimentation et la bioéconomie au cœur de projets d'agriculture durable outre-mer 20. Un enseignement supérieur garant de l'excellence outre-mer 21. La recherche au service de territoires pionniers <p>Axe 4. Des territoires d'influence et de rayonnement</p> <ol style="list-style-type: none"> 22. Au cœur de stratégies de coopération régionale : une nouvelle influence française dans les trois océans 23. Développer les infrastructures de connectivité : routes, ports, aéroports et réseaux numériques 24. Pour un écosystème économique plus lisible, plus compétitif et plus performant 25. Encourager l'innovation pour une start-up nation outre-mer 26. Promouvoir un tourisme durable dans les outre-mer 27. Faire rayonner les cultures ultramarines 	<p>Axe n° 1 « développer l'emploi, la production et l'investissement outre-mer »</p> <p>Axe n°2 « offrir une véritable égalité des chances à la jeunesse outre-mer »</p> <p>Axe n°3 « garantir la sécurité des citoyens outre-mer »</p> <p>La conduite de cette politique se décline en plusieurs volets : sécurité civile, sécurité routière, sécurité publique et sécurité juridique.</p> <p>Axe n°4 « améliorer les conditions de vie des citoyens outre-mer »</p> <p>Axe n°5 « favoriser le développement durable des territoires en partenariat avec les collectivités »</p> <p>Axe n°6 « valoriser les atouts des outre-mer »</p>