



LES FINANCEMENTS DE L'ÉTAT EN OUTRE-MER

Une stratégie à concrétiser, un Parlement à mieux informer

Audition devant la Commission des finances du Sénat

24 mai 2022



INTRODUCTION



UNE ENQUÊTE DEMANDÉE PAR LE SÉNAT (ARTICLE 58-2 DE LA LOLF)

Commande initiale

- Analyser les difficultés structurelles récurrentes des programmes de la mission Outre-mer
- Examiner les conditions de création, de valorisation et de pérennisation des dépenses fiscales au profit de l'outre-mer
- Analyser les évolutions envisagées pour simplifier, clarifier et accroître la pertinence du document de politique transversale outre-mer

Éléments de cadrage

- Un 1^{er} échange avec MM. Patient et Rohfritsch le 14 avril 2021 et un point d'étape le 7 décembre 2021
- Dépenses fiscales spécifiques aux territoires ultramarins
- Plan de relance exclu car analysé dans le cadre de travaux distincts de la Cour



UNE ENQUÊTE QUI S'APPUIE SUR DES TRAVAUX ANTÉRIEURS DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES

Chaque année		Notes d'analyse de l'exécution budgétaire (NEB) de la mission Outre-mer
Mars 2022	58-2 Sénat	La préparation et la mise en œuvre du plan de relance
Juillet 2021	RPT	La reconstruction de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy après le passage de l'ouragan Irma
Juillet 2021	ROD	La direction générale des outre-mer
Septembre 2020	RPT	Le logement dans les départements et les régions d'outre-mer
Juillet 2019	Référé	La mise en œuvre des clauses financières du plan d'urgence Guyane
Juillet 2019	ROD	Commune de Cayenne, exercices 2011-2017 (<i>CRC Guyane</i>)
Mars 2019	58-2 AN	La gestion des dépenses fiscales en faveur du logement
Février 2019	RPA	La gestion des fonds européens structurels et d'investissement en outre-mer : des résultats inégaux, une démarche de performance à consolider
Juillet 2018	ROD	L'office de l'eau de la Guadeloupe (<i>CRC Guadeloupe</i>)
Juin 2012	Référé	L'intervention de l'Agence française de développement (AFD) en outre-mer



LES 16 PROGRAMMES RETENUS

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

■ Des programmes sélectionnés en fonction de :

- Leur variété budgétaire (dépenses de personnels, de fonctionnement, d'intervention et d'investissement)
- Leur intégration dans les axes prioritaires pour les outre-mer (sécurité, enseignement scolaire, emploi, environnement, biodiversité, santé)
- Leur poids budgétaire
- Leurs éventuelles spécificités territoriales



LA DÉMARCHE SUIVIE

- Un large périmètre d'analyse des instruments de la politique outre-mer pour identifier la stratégie outre-mer :
 - Loi relative à l'égalité réelle outre-mer (Érom) du 28 février 2017 ;
 - Assises des outre-mer ;
 - Livre Bleu des outre-mer ;
 - Contrats de convergence et de transformation (CCT).

- Des échanges avec chacun des responsables de programmes
- Des échanges avec les acteurs de terrain (Préfets et Hauts Commissaires, collectivités territoriales, opérateurs)
- Des échanges avec les délégations outre-mer des deux assemblées parlementaires afin d'identifier leurs principales critiques et leurs attendus pour le document de politique transversal, seul document de synthèse de l'implication de l'État outre-mer.
- Un travail itératif avec la DGOM et la DB dans l'élaboration des scénarios.



UN EFFORT FINANCIER IMPORTANT
MAIS SOUS-EXÉCUTÉ

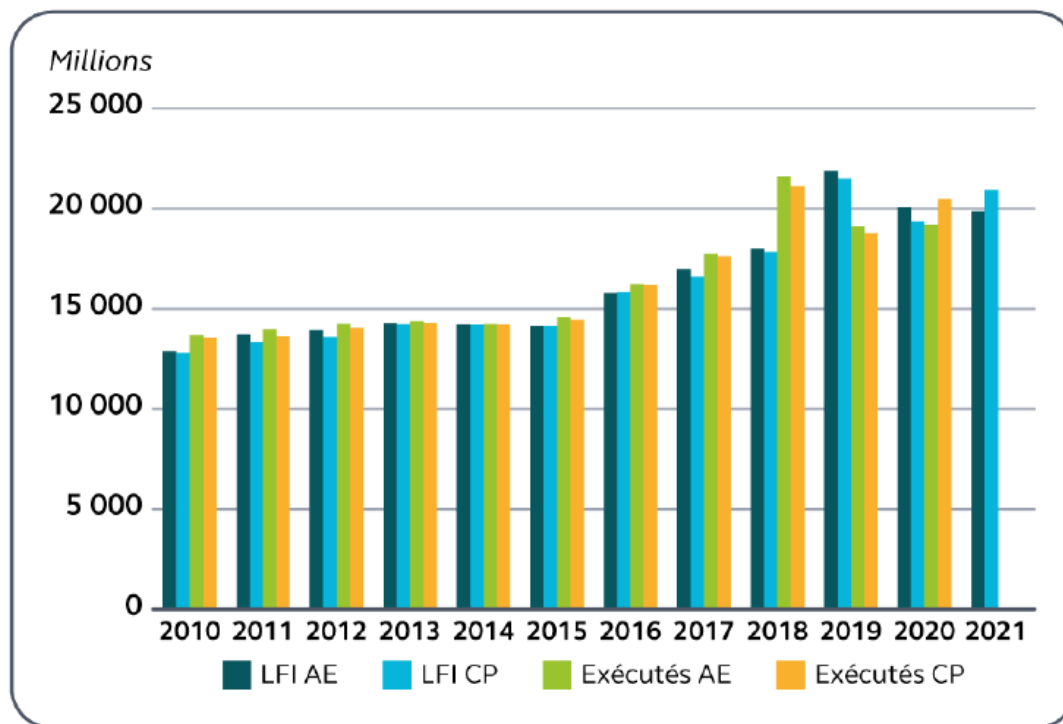


UN EFFORT EN PROVENANCE DU BUDGET DE L'ÉTAT

- Dépenses consacrées aux outre-mer : **4% des dépenses du budget général de l'Etat – 21 Md€ en 2021**

- Des crédits qui augmentent depuis une dizaine d'années, bien que la courbe s'infléchisse légèrement depuis 2019

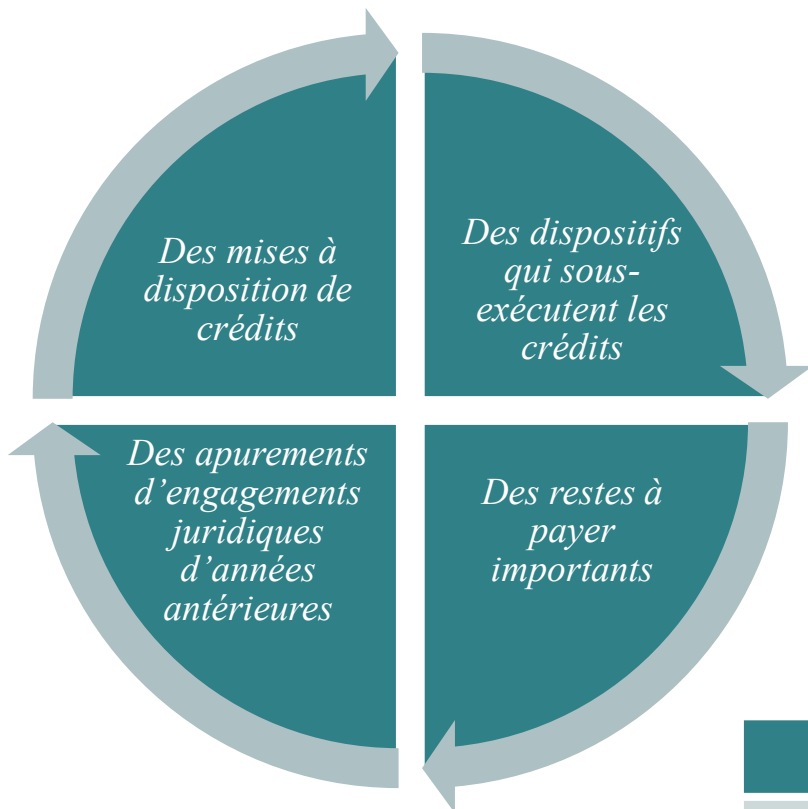
⇒ **+8,2% en 2021 par rapport aux crédits exécutés en 2020**



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



LE SUJET DES IMPORTANTS RESTES À PAYER DE LA MISSION OUTRE-MER



- **1,9 Md€** de restes à payer sur le P123 de la mission Outre-mer en 2021
- Des crédits mis à disposition mais des difficultés structurelles pour les engager

Évolution des restes à payer du P123 (en M€)

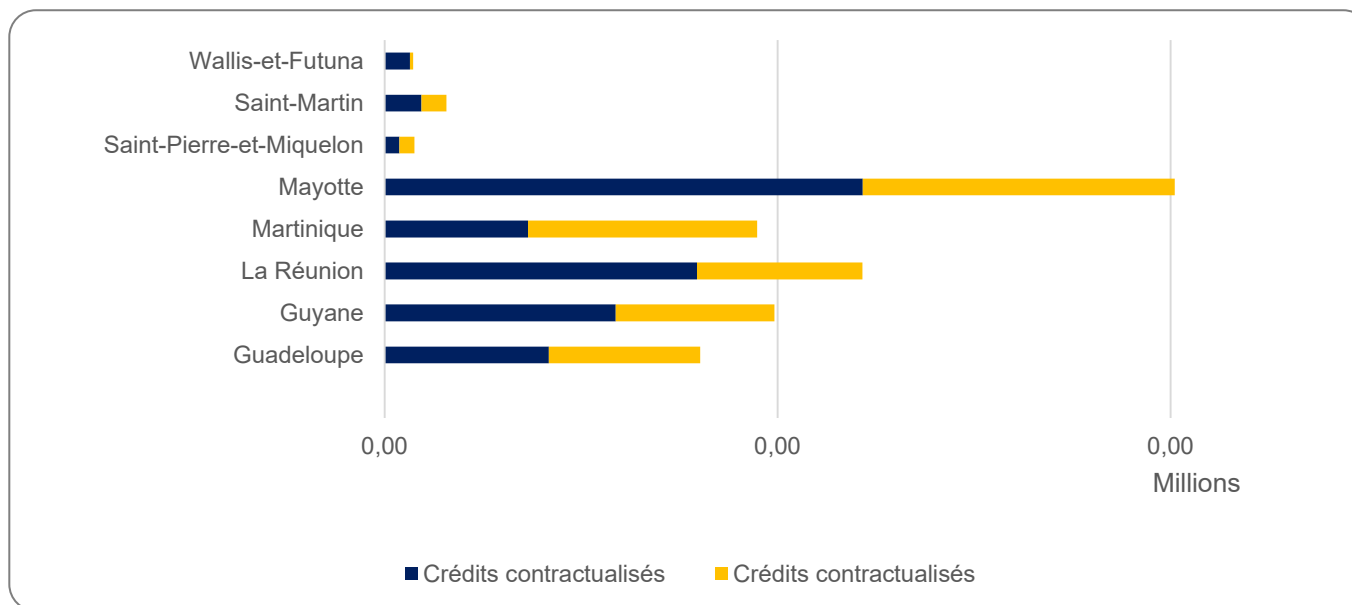
2018	2019	2020	2021
1 621,88	1 700,54	1 775,79	1 986,6



L'INQUIÉTANTE SOUS-EXÉCUTION DES CCT À MI-PARCOURS

- **3,1 Md€ contractualisés** dans le cadre des CCT
- Des taux de consommation d'AE et de CP inquiétants en 2020 : **seulement 33% des AE et 16 % des CP contractualisés par l'État**

Répartition territoriale du financement des CCT (en M€)



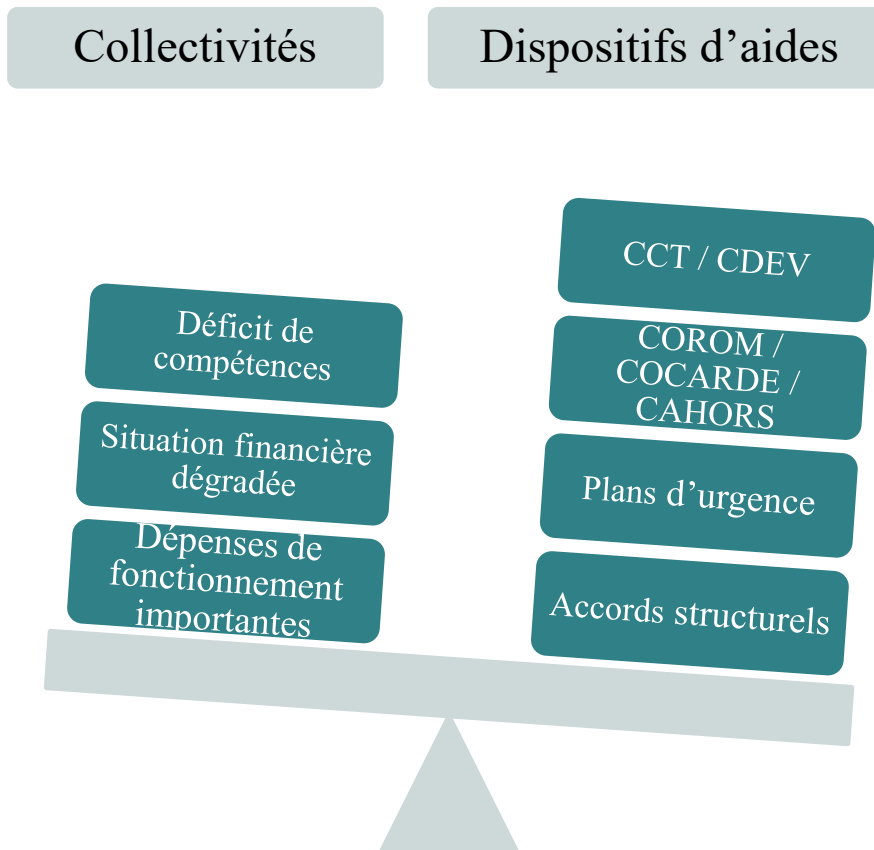
⇒ Question de l'opportunité d'allouer une tranche budgétaire supplémentaire alors que les CCT arrivent à leur terme en 2022



DES ENGAGEMENTS FINANCIERS
QUI PEINENT À SE CONCRÉTISER
LOCALEMENT



UN ENGAGEMENT APPUYÉ DE L'ÉTAT POUR SOUTENIR LES COLLECTIVITÉS

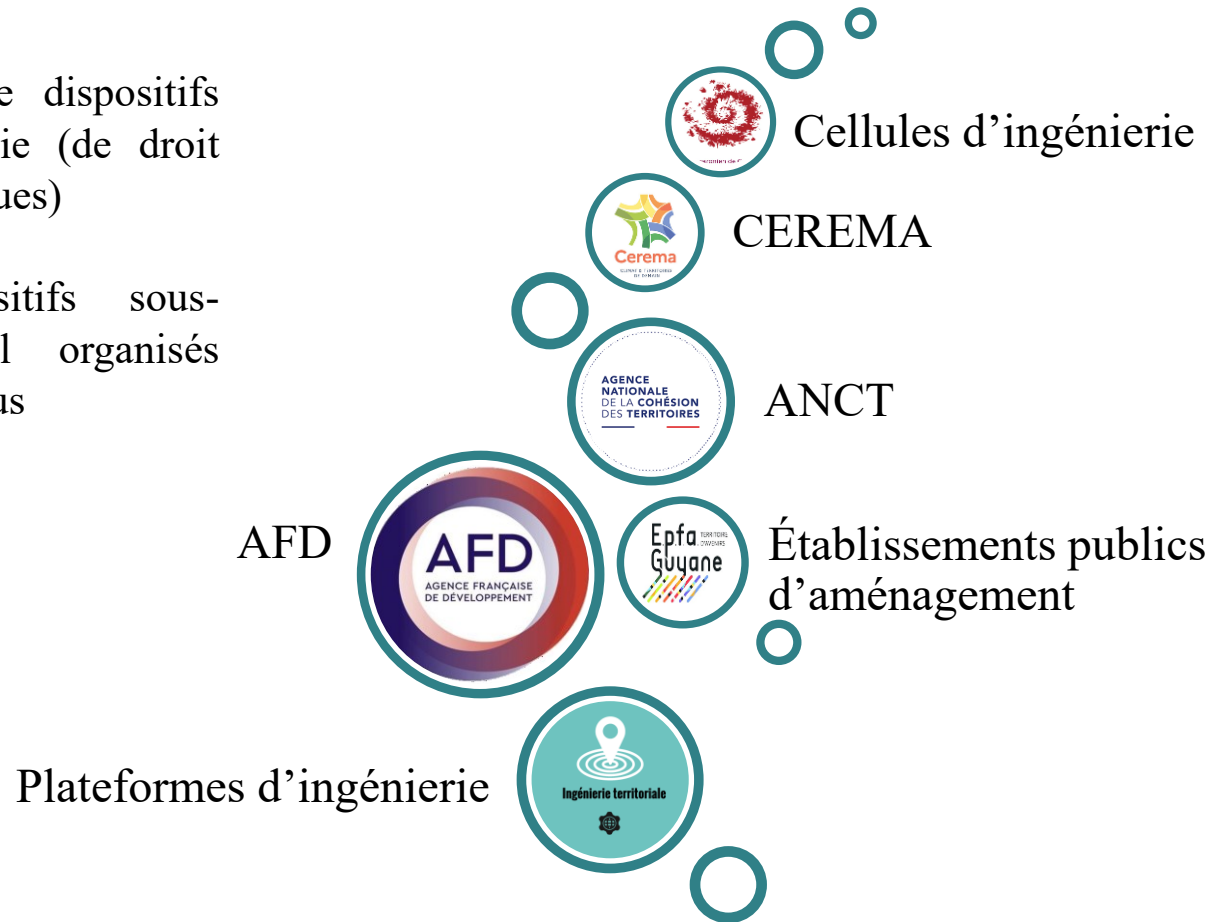


- **Une multiplication des dispositifs d'aide**
- **Une substitution de l'Etat dans certains cas**
- **Un suivi insuffisant des différents dispositifs**



UN ACCOMPAGNEMENT DIVERSIFIÉ, MAIS PEU COORDONNÉ DE L'ÉTAT

- Un large panel de dispositifs d'aide à l'ingénierie (de droit commun et spécifiques)
- Mais des dispositifs sous-dimensionnés, mal organisés voire trop peu connus





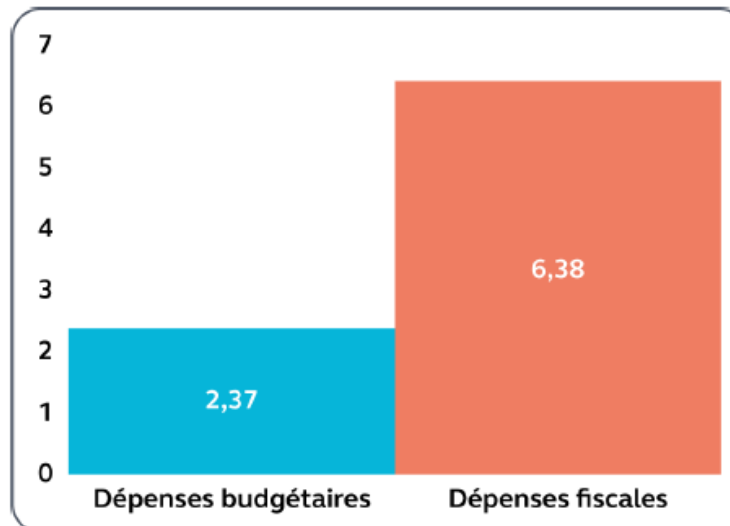
D'IMPORTANTES DÉPENSES
FISCALES À L'EFFICACITÉ
INCERTAINE



DES DÉPENSES FISCALES TROIS FOIS PLUS ÉLEVÉES QUE LES DÉPENSES BUDGÉTAIRES DE LA MISSION OUTRE-MER

- Considérés comme nécessaires à l'économie ultramarine, 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'efficacité des dépenses fiscales et, à tout le moins, des plus significatives.

**Dépenses budgétaires
et fiscale de la mission
Outre-mer (en M€)**





II. UN DOCUMENT DE POLITIQUE
TRANSVERSALE OUTRE-MER
PRÉTENDANT À L'EXHAUSTIVITÉ
MAIS *IN FINE* PEU ÉCLAIRANT ET
PEU UTILE

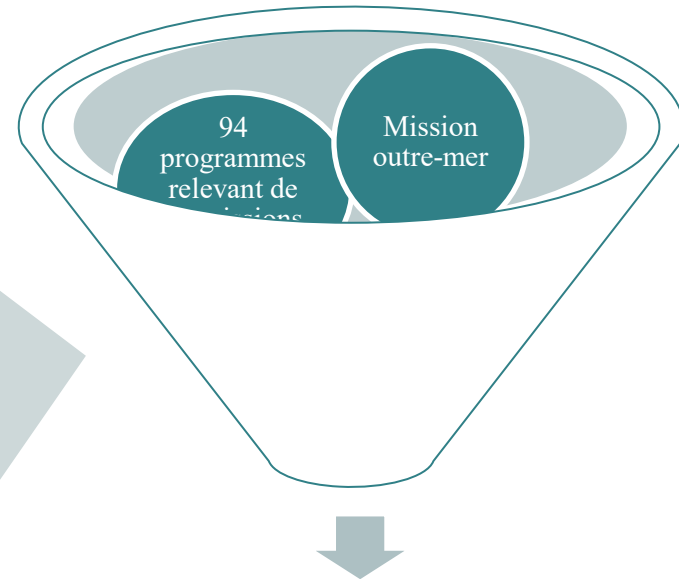


POURQUOI S'INTÉRESSER AU DPT ?

- Des objectifs de rattrapage et de convergence fixés par la loi EROM de février 2017

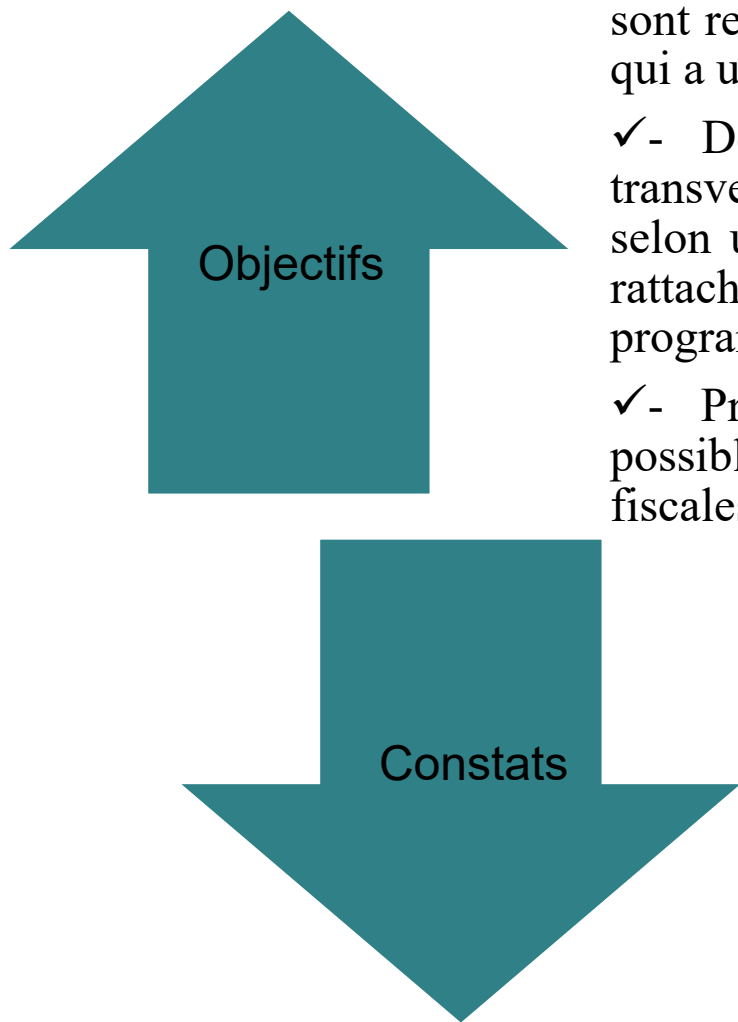
- Des priorités définies lors des Assises outre-mer en lien avec les collectivités locales, avec un accompagnement par des moyens financiers appropriés

Un engagement renforcé de l'Etat au profit de l'OM



- Un cadre budgétaire de mise en œuvre de ces objectifs de rattrapage et de convergence qui restitue difficilement ces crédits dispersés.
- Des instruments de cette politique nombreux, complexes et trop peu coordonnés.

UN DPT LOIN D'ATTEINDRE SES OBJECTIFS



✓ Les financements publics destinés aux outre-mer sont retracés dans un DPT qui se veut exhaustif et qui a un double objet :

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

✓ - Présenter un panorama le plus exhaustif possible des dépenses budgétaires, sociales et fiscales de l'État en outre-mer.

- Un document complexe à élaborer et au contenu touffu ;

- Un document sans véritable dimension stratégique, à la fiabilité contestable et d'une utilité marginale.

- Un budget global destiné aux outre-mer qui n'est pas défendu au Parlement dans toutes ses composantes.



L'INTÉRÊT D'UN DOCUMENT PUBLIC DE SYNTHÈSE RELATIF AUX OUTRE-MER

- Afin d'assurer l'information du Parlement dans le cadre des débats relatifs aux lois de finances, il est indispensable que les parlementaires disposent en temps utiles, d'un document de synthèse non exhaustif permettant d'avoir une vision globale de la politique publique programmée et conduite au profit des outre-mer.
- La détermination des moyens financiers appropriés nécessite un suivi renforcé et fiable, retracé dans un document de synthèse permettant au Parlement une définition appropriée de la ressource jusqu'à l'atteinte des objectifs de convergence.
- Le document de synthèse doit être une approche politique fondée sur les lois et les grands engagements de la République et non un simple document budgétaire annexe.

Un document qui peut être décorrélé de l'année budgétaire.



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 outre-mer et proposer la suppression des dépenses fiscales inefficaces [DGOM, DLF, DB, DG Trésor, DGFIP].
8. Supprimer les dépenses fiscales en faveur du logement inefficaces 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 programmes budgétaires concernés par le DPT [DGOM, DB].