



OBSERVATIONS DÉFINITIVES

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

LA DELEGATION INTERMINISTERIELLE POUR L'EGALITE DES CHANCES DES FRANÇAIS D'OUTRE-MER ET LA VISIBILITE DES OUTRE-MER (DIECFOMVI)

Exercices 2019-2021

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la Cour des comptes, le 8 juin 2022.

**En application de l'article L. 143-1 du code des juridictions financières, la communication de
ces observations est une prérogative de la Cour des comptes, qui a seule compétence pour
arrêter la liste des destinataires.**

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	4
INTRODUCTION.....	6
1 UNE MISSION TROP IMPRECISE POUR UNE DELEGATION SANS CREDIBILITE INSTITUTIONNELLE	7
1.1 Un public cible non défini, des missions vastes et imprécises.....	7
1.2 La délégation ne construit ni n'entretient de relations interministérielles	8
2 UN ACTIVISME INCONSTANT ET PEU FECOND FACE A LA CONCURRENCE DES AUTRES ENTITES DU SECTEUR	11
2.1 La délégation lance des actions sans impact significatif.....	11
2.2 Faute de pouvoir coordonner l'action publique, la délégation est confrontée à des initiatives concurrentes	14
3 UNE ABSENCE DE CULTURE DE GESTION COMBINÉE À UNE SURADMINISTRATION PAR LE MINISTERE DE RATTACHEMENT	16
3.1 Une équipe composite de six personnes, composée à l'image d'un cabinet ministériel.....	16
3.2 Le budget de la délégation, un pilotage complexe et une gestion de crédits erratique.....	17
CONCLUSION GÉNÉRALE	21
ANNEXES.....	22

RAPPEL DE LA PROCEDURE

La Cour a réalisé le contrôle des comptes et de la gestion de la délégation interministérielle à l'égalité des chances des français d'outre-mer (DIECFOM) au titre des exercices 2019 et suivants.

La 5^{ème} chambre de la Cour des comptes, délibérant le 8 juin 2022 a adopté les présentes observations définitives.

Le contrôle a été notifié par lettre du 11 janvier 2022 au délégué interministériel en fonction et à la directrice générale des outre-mer (DGOM).

L'entretien de fin de contrôle s'est tenu le 16 mars 2022, en présence du contre-rapporteur.

Lors de sa séance du 13 avril 2022, la chambre a examiné le rapport d'instruction et décidé l'envoi d'un relevé d'observations provisoires, le 27 avril 2022, avec une date limite de réponse fixée au 29 mai 2022, aux deux délégués interministériels en fonction sur la période sous contrôle, à la DGOM et au secrétaire général du ministère de l'intérieur.

Les présentes observations définitives tiennent compte de l'ensemble des réponses parvenues.

Ont participé au délibéré tenu le 8 juin 2022 sous la présidence de M. Philippe Hayez, président de section, MM. Philippe-Pierre Cabourdin, Emmanuel Giannesini, conseillers maîtres, M. Vincent Bouvier, conseiller maître en service extraordinaire.

Ont été entendus, en leur rapport, M. Stéphane Keïta, conseiller maître en service extraordinaire, Mme Clothilde Fretin-Brunet, conseillère référendaire en service extraordinaire, et Mme. Pascale Fenech, vérificatrice.

Mme Dorothée Chau, greffière, a assuré la préparation de la séance de délibéré et tenu les registres et dossiers.

SYNTHÈSE

Dès sa création par le décret n° 2007-1062 du 5 juillet 2007, la délégation interministérielle à l'égalité des chances des Français d'outre-mer (Diecfom) a vu ses attributions définies de manière à la fois large et floue, son délégué ayant pour mission d'« *anticiper les difficultés des ultramarins en métropole et de faciliter leurs relations avec leurs collectivités d'origine* ». Le décret n° 2019-1372 du 17 décembre 2019, qui l'a renommée délégation interministérielle pour l'égalité des chances des Français d'outre-mer et la visibilité des outre-mer (Diecfomvi), a encore élargi le champ de ses missions en la chargeant notamment de « *promouvoir et de valoriser les outre-mer français sur l'ensemble du territoire national et à l'étranger, dans les domaines économique, social, culturel et sportif* », mission qui relève pourtant de la compétence directe du ministre chargé de l'outre-mer, de son cabinet et de l'administration centrale - la direction générale des outre-mer (DGOM) - qui lui est rattachée.

Les lettres de mission adressées, parfois très tardivement, par le ministre des outre-mer au délégué qui lui est rattaché depuis 2019, ont ciblé plus particulièrement depuis 2016 la jeunesse ultramarine présente dans l'hexagone, ce qui a conduit cette délégation à se concentrer, de 2019 à 2021, sur l'assistance aux étudiants ultramarins en matière d'aide à la mobilité, au logement et aux stages en entreprises, sans que cette action ne soit articulée avec celle de l'Agence pour la mobilité de l'outre-mer (Ladom), établissement public placé sous l'autorité du même ministre, ni ne s'inscrive dans une quelconque coordination interministérielle de ces actions.

Malgré cette orientation symbolique, le public cible n'a fait l'objet d'aucune définition claire, ni d'aucun recensement précis. Aucun diagnostic des besoins ou état des lieux des moyens existants n'a été réalisé, de sorte que la réalisation des objectifs assignés au délégué ne peut être mesurée.

En l'absence de mandat plus précis, chacun des deux délégués en fonction au cours de la période sous revue a mené quelques projets, sans continuité ni suivi. Les rares résultats chiffrés disponibles indiquent un faible niveau de réalisation. À titre d'exemple, 63 étudiants ultramarins seulement ont obtenu un logement en 2021 grâce à la plateforme Hébergement outre-mer (Hom)¹ mise en place par la délégation, alors que 8 000 étudiants ultramarins arrivent chaque année en métropole.

Les outils ou dispositifs mis en place se sont ainsi révélés éphémères et sans grand impact. Les conventions signées avec de grands groupes privés au bénéfice des étudiants n'ont guère valu que par l'effet d'annonce de leur signature, la délégation ne s'étant pas impliquée dans leur mise en œuvre et n'étant pas plus à même d'indiquer leur effet. La réalisation d'un annuaire des associations regroupant des Français d'outre-mer a été financée en 2020 sans que cet annuaire n'ait été encore rendu public au printemps 2022. Cette carence crée un risque déceptif tant du côté des entreprises signataires que des bénéficiaires ultramarins potentiels et engendre, de ce fait, un risque réputationnel pour le ministère des outre-mer.

¹ Source : bilan du CROUS de Paris ; la délégation souligne que ce chiffre est hors contractualisation directe avec des bailleurs pouvant par ailleurs être référencés dans HOM mais non quantifiés.

Le forum des étudiants ultramarins fait figure d'exception, cet évènement annuel s'étant tenu en ligne ces deux dernières années.

Le coût de cette délégation est modeste sans être négligeable. La Diecfomvi dispose de six emplois (ETP), correspondant à une dépense d'environ 390 000 € par an. Le budget de fonctionnement (hors rémunérations) est passé d'environ 16 000 € en 2019 à environ 52 000 € en 2021, afin de financer le développement d'outils numériques durant la crise sanitaire (plateformes Outremersolidaires et HOM). Le budget d'intervention de 45 000 € en 2019 a été intégré dans le budget de la DGOM en 2021 afin de mettre un terme aux financements redondants et non concertés entre les deux entités.

À ces modestes moyens budgétaires s'ajoute cependant un coût de soutien substantiel de la délégation : deux ministères et au moins deux sous-bureaux du ministère de l'outre-mer contribuent partiellement à son administration, ainsi que le cabinet de ce ministère (ordres de mission, communication).

Le resserrement des liens entre la Diecfomvi et la DGOM entrepris en 2019 est certes susceptible d'améliorer une gestion encore récemment marquée par des pratiques hasardeuses en matière de recrutement d'experts, de contrats de formation ou de frais de déplacement, mais il n'a pas permis d'améliorer la qualité de la programmation des crédits de la délégation.

L'absence de stratégie concrète, voire d'orientations données à cette délégation, jointe à la modicité des moyens affectés, la confinent à une certaine marginalité, au-delà d'actions de simple communication, au sein du réseau déjà dense des acteurs publics (administrations comme Ladom, autres délégations interministérielles) et privés (association Casodom² par exemple) œuvrant au bénéfice des ultramarins en métropole.

Conçue comme une structure de pilotage et de coordination sans jamais en avoir exercé les prérogatives, la Diecfomvi est donc aujourd'hui cantonnée dans une fonction symbolique tout en étant porteuse de risques pour le ministère des outre-mer.

Cette situation ne peut qu'inviter à reconsidérer son existence, au regard des missions actuellement confiées à la DGOM en matière interministérielle, à Ladom en matière de facilitation des mobilités entre les outre-mer et la métropole et au cabinet du ministre lui-même en matière de visibilité générale des outre-mer dans la population française.

² Comité d'Action Sociale en faveur des Originaires des. Départements d'Outre-Mer en métropole.

INTRODUCTION

La délégation interministérielle à l'égalité des chances des Français d'outre-mer (Diecfom) a été créée par le décret n° 2007-1062 du 5 juillet 2007 et se trouve placée sous l'autorité du ministre des outre-mer.

Une délégation interministérielle permet en principe au gouvernement d'afficher son volontarisme sur des axes sectoriels ou thématiques transversaux, sans surcoût budgétaire (moyens et personnel du ministère de rattachement), soit pour gérer des crises (délégation à la reconstruction de Saint-Barthélemy et Saint-Martin par exemple), soit pour mettre en œuvre des stratégies nationales (lutte contre la pauvreté, lutte contre les discriminations, ...).

Structure administrative créée à l'initiative du pouvoir exécutif, elle a pour but de faire travailler et coordonner diverses administrations dans plusieurs ministères, à l'instar de la délégation interministérielle aux Jeux olympiques. Elle permet d'avoir une approche complète et transversale sur une thématique visée. La délégation a, le plus souvent, un référent dans les ministères ou secrétariats d'État qui la concernent et exerce une autorité non hiérarchique.

Depuis 2007, les délégués de la Diecfom qui se sont succédé sont restés en poste en moyenne trois ans. Pour les trois années analysées par la Cour (2019-2021), deux délégués ont été en fonction : MM. Jean-Marc Mormeck, jusqu'en octobre 2019, et Maël Disa depuis décembre 2019. À l'occasion de la nomination de ce dernier par le décret n° 2019-1372 du 17 décembre 2019, la Diecfom a été rebaptisée délégation interministérielle pour l'égalité des chances des Français d'outre-mer et la visibilité des outre-mer (Diecfomvi), tout perdant à cette occasion sa fonction de coordination interministérielle.

La délégation, installée au sein du ministère des outre-mer, dispose d'un effectif modeste de six emplois (ETPT), qui fonctionne avec un budget apparent d'environ 103 000 € (CP) en 2019 et de 55 000 € (CP) en 2021, ses crédits d'intervention ayant été réintégrés depuis 2020 au sein de ceux de la direction générale des outre-mer (DGOM) pour éviter les doublons d'emploi.

Après 15 ans d'existence, la Cour a souhaité examiner cette délégation, qui n'a pas présenté de bilan annuel d'activité pour l'année 2021, au regard du vaste périmètre de ses missions et de ses bénéficiaires potentiels, de l'effectivité de son impact et du coût de gestion que représente un tel organisme autonome.

1 UNE MISSION TROP IMPRECISE POUR UNE DELEGATION SANS CREDIBILITE INSTITUTIONNELLE

Le décret constitutif instituant un délégué interministériel pour l'égalité des chances des Français d'outre-mer (Diecfom) a dirigé son intervention vers un public cible - les Français d'outre-mer « *en métropole* » (axe 1) - et l'a chargé de « *faciliter leurs relations avec leurs collectivités d'origine* » (axe 2). C'est dans ce cadre déjà vaste qu'une mission générale de « *prévention et d'assistance individuelle et collective* » en faveur de cette population cible, est assignée au délégué.

1.1 Un public cible non défini, des missions vastes et imprécises

Il n'existe aucune définition de la population-cible visée par le décret. Selon la période et le délégué, le périmètre retenu par la délégation a inclus des populations variables, allant des jeunes d'origine ultramarine dans les quartiers de la politique de la ville, jusqu'à l'ensemble des résidents d'origine ultramarine en métropole, en passant par les seuls ultramarins en mobilité temporaire comme les étudiants ou les publics en parcours de formation ou de soins. Aucun lien n'a été établi à cet égard avec la notion administrative de « *centre des intérêts matériels et moraux*³ » prise en compte notamment pour les congés bonifiés des actifs. Au cours de la crise sanitaire en 2020, le Diecfomvi a même eu à connaître de la situation d'étudiants ultramarins situés en Écosse, en Roumanie ou au Maroc⁴. Si l'Observatoire des originaires d'outre-mer (Ondom) a défini en 2014 la « *population ultramarine en métropole* » comme les « *personnes nées dans un département d'outre-mer et de leurs descendants vivant dans l'hexagone* », la délégation n'a pas investi ce champ de connaissance.

Les missions de la délégation, déjà vastes, ont été artificiellement élargies. En effet, le délégué a vocation à « *anticiper les difficultés des Français d'outre-mer en métropole et faciliter leurs relations avec les collectivités d'origine* », sans préciser la nature de ces difficultés. Au cours de l'enquête la Cour, ni les interlocuteurs ministériels, ni les acteurs associatifs n'ont convenu d'une interprétation partagée de la mission de la délégation, au-delà d'une activité visant à remédier à des dysfonctionnements ponctuels affectant le séjour en métropole de citoyens français en provenance de territoires ultramarins : ouverture d'un compte bancaire, dépôt d'une caution locative avec domiciliation ultramarine, accès au logement pour les étudiants ou continuité territoriale. Ces sujets ont au demeurant été pour la plupart résolus par d'autres canaux. Le gouvernement a souhaité, en 2019, ajouter et faire prévaloir dans son intitulé comme dans son champ de compétence, la question de la visibilité des outre-mer. Ce redimensionnement de mission est intervenu dans le contexte de l'annonce de la fermeture de France Ô, chaîne consacrée à l'outre-mer. Pourtant, cette activité est restée sous le pilotage du

³ Cette notion, qui vise à établir des droits sociaux particuliers pour ses bénéficiaires, est principalement d'origine jurisprudentielle.

⁴ Audition du Diecfomvi le 4 juin 2020 devant les parlementaires de la délégation aux outre-mer de l'Assemblée nationale présidée par le député Olivier Serva.

cabinet du ministère des outre-mer. Globalement, les délégués se sont vu fixer des objectifs par le Premier ministre puis par le ministre de l'outre-mer, mais dans les faits ils ont défini eux-mêmes leur plan d'action.

Les objectifs de Jean-Marc Mormeck, délégué ayant été nommé en mars 2016, lui ont été assignés par lettre de mission du Premier ministre du 27 mai 2016. Les bénéficiaires de l'action publique y sont définis sur un fondement juridique discutable, en référence à leur appartenance présumée à une communauté : la jeunesse ultramarine en quartiers difficiles « *afin que les jeunes ultramarins en formation dans l'hexagone puissent être davantage identifiés et suivis* ». L'objectif d'une « professionnalisation » des réseaux associatifs tournés vers les jeunes est insuffisamment explicite, tout comme celui d'une coordination des partenaires de la mobilité, notamment avec l'Agence pour la mobilité outre-mer (Ladom), opérateur du ministère des outre-mer compétente sur le sujet. Enfin, la recherche d'un ciblage de bénéficiaires pour la mise en œuvre d'une politique très générale de lutte contre le racisme et les discriminations⁵ aboutit à une formulation complexe (« *contribuer à la déconstruction des stéréotypes* ») et presque elle-même discriminatoire⁶ (« *dont sont trop souvent victimes les originaires d'outre-mer* »).

La lettre de mission de son successeur, M. Maël Disa, a été signée le 15 mars 2021, soit 14 mois après sa nomination. Au-delà des vicissitudes liées à la crise sanitaire et de l'impact du remaniement ministériel de juillet 2020, ce délai illustre une indécision de la part de l'État, en partie compensée depuis⁷. Cette formulation difficile des objectifs de la délégation, faute d'une mission qui lui soit clairement assignée, a conduit le délégué à rechercher une utilité opérationnelle immédiate sur des sujets de vie quotidienne, contrastant avec les notions de conception et d'appui stratégique prévues dans le décret. L'empilement d'actions aux ressorts très différents (aide au logement, accompagnement au retour, aide funéraire, solidarité Covid, drépanocytose, repérage des talents, lutte contre les discriminations...) et à l'impact concret incertain ne permet d'en évaluer l'activité.

1.2 La délégation ne construit ni n'entretient de relations interministérielles

En 2018, le délégué décrivait son rôle comme étant celui d'un « *médiateur de l'action des pouvoirs publics auprès de la communauté ultramarine en métropole* »⁸. Pourtant, le décret de 2019, contrairement à celui de 2007, l'a placé dans un positionnement inédit à ce niveau de l'action gouvernementale, puisqu'il n'a plus à « *coordonner la mise en œuvre* » des politiques publiques dans son secteur et se limite à apporter son concours à leur définition. Pourtant, ces lettres de mission indiquent toujours que « *les missions du délégué doivent être élaborées et menées en étroite collaboration avec les ministères concernés* ». Au contraire d'autres

⁵ Le Premier ministre précisant à cette occasion : « *Dans la continuité de vos engagements personnels contre le racisme...* ».

⁶ Sous-entendant qu'il existe des « niveaux » dans le racisme et la discrimination.

⁷ La dernière lettre de mission a été signée le 15 mars 2021, mais une réunion tenue le 15 septembre 2020 a conduit le ministre à fixer informellement au Diecfomvi des lignes d'action.

⁸ *Contribution du Diecfom - Rapport 2018 sur la lutte contre le racisme*, publié sous le timbre du Premier ministre.

délégations de même type, aucune cellule interministérielle, même informelle, n'a été créée à l'initiative des deux délégués de la période sous revue. La participation des délégués aux réunions interministérielles est demeurée rare⁹ et les délégués successifs ne se sont pas appuyés sur les référents outre-mer désignés dans chaque cabinet ministériel en 2017¹⁰.

La Cour a récemment eu l'occasion de souligner les difficultés de la direction générale de l'outre-mer (DGOM) elle-même à assumer sa vocation interministérielle¹¹. Certains ministères conduisent leurs actions sans participation du ministère des outre-mer et *a fortiori* sans intégrer l'existence de la délégation interministérielle dans leur démarche, à l'instar du ministère de la culture qui finance des événements comme le festival Transat, l'atelier Médicis et les assises des langues régionales. De même, l'agence nationale des sports, présidée et dirigée par des personnalités originaires des outre-mer, prend entièrement en charge, en coordination avec Ladom, l'organisation des Jeux de la Caraïbe. D'autres ministères, tel le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, ne définissent pas une catégorie spécifique d'étudiants, au nom du respect du principe de l'égalité de traitement.

La délégation n'assure aucune coordination interministérielle au plan opérationnel et n'entre en aucune façon dans la définition des stratégies des ministères en direction des populations ultramarine en métropole.

À défaut de coordination interministérielle, les délégués successifs ont proposé plusieurs types d'action au ministère de rattachement (soutien aux créateurs d'entreprises dans les territoires ultramarins, développement de la coopération économique avec les pays africains ou encore organisation de la continuité territoriale funéraire) sans disposer des moyens de proposer une action publique structurée de bout en bout. À titre illustratif, la mise en œuvre de la continuité territoriale funéraire a été confiée à Ladom en 2021, positionnant ainsi le délégué comme un simple conseiller de l'établissement public.

Enfin, la promotion des politiques gouvernementales par la délégation ne prend pas de forme spécifique. Le site internet de la délégation relaie le baromètre des actions gouvernementales territorialisées et thématiques, ainsi que des portraits de bénéficiaires du plan de relance. Aucun dispositif ou politique publique en faveur des ultramarins n'est ici relayé.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les délégués de la Diecfom/Diecfomvi ne se sont pas vu assigner clairement, ni par les textes réglementaires ou leurs lettres de mission, ni par l'administration de rattachement, une mission de mise en œuvre ou de coordination d'une politique publique identifiable, concernant « la population ultramarine en métropole », avec le périmètre d'action et les objectifs opérationnels afférents. La reconduction, en 2019, de la délégation avec des missions quasi-identiques d'intervention (à l'exception de la mission de coordination interministérielle), après

⁹ En février et septembre 2019, deux réunions interministérielles ont été présidées par le conseiller outre-mer du cabinet du Premier ministre, afin de préparer le Comité interministériel de l'outre-mer (Ciom) de septembre 2019, auxquelles le Diecfom a participé en tant qu'observateur.

¹⁰ Des rencontres ont eu lieu en bilatéral en 2020 et 2021, sans portée opérationnelle apparente.

¹¹ Cour des comptes, observations définitives sur la DGOM adressées par le président de la 5^{ème} chambre, 13 juillet 2021.

douze années d'activité sans évaluation des résultats obtenus ou de l'action du délégué, constitue une lacune qui peut illustrer la faiblesse des ambitions réelles.

Déchargé en 2019 de la mission de coordination interministérielle, le délégué fait désormais office de médiateur. Il n'est toutefois pas associé systématiquement aux décisions qui concernent les outre-mer et est privé de la capacité à communiquer directement sur ses actions. Il n'est donc plus en situation de contribuer à la construction et à la promotion des politiques gouvernementales.

2 UN ACTIVISME INCONSTANT ET PEU FECOND FACE A LA CONCURRENCE DES AUTRES ENTITES DU SECTEUR

Non seulement l'action de coordination interministérielle de la Diecfomvi est inexistante, mais ses initiatives doublonnent, au moins dans leur conception et dans les partenariats qu'elles appellent, avec des réalisations privées ou publiques dans les mêmes domaines d'intervention.

2.1 La délégation lance des actions sans impact significatif

La Diecfomvi n'a la responsabilité du pilotage d'aucun dispositif spécifique, aussi bien stratégique qu'opérationnel. Les délégués déclenchent des actions jusqu'à leur contractualisation, sans en assurer le suivi, de sorte que celles-ci ne peuvent qu'être éphémères et ont été de fait abandonnées, à l'exception du Forum des étudiants (cf. *infra*), lors du changement de délégué.

L'accompagnement des étudiants, une des seules thématiques investies sur la durée, a fait l'objet d'actions ponctuelles. La difficulté de logement des étudiants ultramarins dans les villes universitaires de métropole est un obstacle à leur mobilité. Pour certains parcours de formation qui n'existent qu'en métropole, la recherche d'un logement avec un tel éloignement est compliquée du fait de la méconnaissance des territoires, des acteurs, des aides et des relais locaux. La délégation s'est donc efforcée de convaincre des bailleurs de réserver et d'attribuer des logements aux étudiants ultramarins en conventionnant la pré-instruction des dossiers de demande de logement étudiant par les bailleurs dans les territoires d'outre-mer puis leur transmission aux entreprises sociales pour l'habitat de métropole¹², le déploiement de la garantie Visale avec Action logement. La délégation a conclu un accord avec le Crous Île-de-France, l'USH outre-mer, le Comité d'action en faveur des originaires des départements d'outre-mer en métropole (Casodom, association de la loi de 1901) et divers bailleurs (CDC Habitat, Arpej, Nexity, les Estudines, Espacil) en 2021 et 2022 pour la réalisation et l'exploitation d'une plateforme dénommée Hébergement outre-mer (Hom). Les bailleurs s'engagent à renseigner la plateforme, à donner un accès prioritaire aux jeunes ultramarins aux logements, à permettre un transfert de résidence sans frais et à pratiquer une tarification préférentielle (frais de dossier, cautions).

Cette plateforme, ouverte un mois seulement, en juillet 2021¹³, n'a enregistré que 415 demandes recevables pour 4 000 offres. Seuls 63 étudiants, hors contractualisations directes avec des bailleurs référencés par la plateforme¹⁴, ont finalement été logés par son intermédiaire, pour un coût total de 82 279 € versé au Crous de Paris (soit plus de 1 300 € par

¹² Cf. convention ALI-USH-FESH du 26 septembre 2017.

¹³ L'exploitation de la plateforme, désormais portée par le ministère des outre-mer, a été suspendue depuis.

¹⁴ Estimées par le Diecfomvi à 142 logés par Arpej, 11 par Espacil, 31 par Nexity.

étudiant logé, hors coûts de gestion¹⁵). En 2022, la plateforme ne devrait pas être utilisée, la nouvelle mesure de revalorisation des points de charge pour les étudiants en provenance des outre-mer permettant en principe de mieux prioriser leur demande auprès du Crous. La délégation considère que cette modification administrative aura une meilleure efficacité que le dispositif de plateforme précédemment mis en œuvre. Dans le même temps, d'autres organismes ont développé une offre de service pour le logement de ces mêmes étudiants. Par exemple, Ladom et Studefi (CDC Habitat) ont conclu en juillet 2021 un accord de partenariat pour permettre un accès facilité aux bénéficiaires des services de Ladom à 4 000 logements étudiants en Île-de-France. Le Cnous a conventionné pour trois ans avec des collectivités régionales ultramarines en novembre 2020, afin d'échanger les listes des étudiants demandeurs et faciliter l'accueil, l'installation et l'intégration de ces derniers. Ce foisonnement d'offres montre que la question du logement des étudiants ultramarins dépasse largement les compétences et les moyens de la délégation qui ne peut assumer, seule, un tel rôle d'opérateur public.

L'appui à la mobilité professionnelle en métropole est une autre exemple d'intervention potentielle de la délégation. Pour la préparer, un programme dit Mobil jeunes a été déployé depuis 2019 par le CIDJ avec le soutien de la région Île-de-France (50 000 €) puis du ministère des outre-mer depuis 2021 (50 000 €) « *pour un accompagnement personnalisé des jeunes d'outre-mer étudiant en métropole* ». Ce programme, qui n'est pas réservé aux étudiants ultramarins en métropole, ne comporte aucun indicateur pour en évaluer la réussite.

La seule action récurrente menée par la délégation concerne l'organisation du forum des étudiants d'outre-mer, ciblant prioritairement les primo-arrivants. Le coût est passé de 30 000 € en 2019 à 45 600 € en 2021, financés sur le budget de la Diecfom¹⁶.

La crise sanitaire a confirmé l'impossibilité pour la délégation d'assurer seule des actions opérationnelles. À la suite du décret du 23 mars 2020 prescrivant les mesures générales pour faire face à l'épidémie de Covid 19, des étudiants ultramarins présents en métropole se sont vu dans l'impossibilité de rentrer dans leur foyer. Le ministère des outre-mer a mis en place une *task force*, composée des responsables de la DGOM, du directeur de Ladom et du délégué de la Diecfomvi, afin d'aider à leur accompagnement. Ladom a organisé le retour des étudiants relevant exclusivement de ses propres dispositifs, soit près de 300 ultramarins. La délégation a déployé trois actions, qui ont eu peu de portée :

- la plateforme d'entraide et de solidarité outremersolidaires.gouv.fr en avril 2020 pour faciliter la mise en relation entre les étudiants dans le besoin et les associations offrant des services, sans interface avec l'autre plateforme gouvernementale « jeuxaider.gouv.fr ». Au vu des publicités et du contenu de certaines annonces, la plateforme ne semble pas avoir été administrée ;
- la sélection par la délégation de 14 associations, après appel à manifestation d'intérêt, pour accompagner les étudiants dans les domaines de l'aide alimentaire, de la lutte contre l'isolement, de l'aide pour les démarches administratives et du tutorat. Un bilan partiel a

¹⁵ L'USHOM a mis à disposition gracieusement deux ETP et le Casodom trois ETP en 2021 pour réaliser l'intermédiation entre les offres et les demandes et traiter les dossiers.

¹⁶ Pour le forum 2019, une convention a été signée entre le ministère et la délégation pour l'organisation de l'évènement. En revanche, aucune convention n'a pu être identifiée pour 2020 et 2021.

été établi par la délégation, à partir des retours de six de ces 14 associations, faisant état de 3 902 étudiants soutenus d'une façon ou d'une autre¹⁷. Le bilan d'activité de l'année 2020 fait état de 7 000 étudiants soutenus, sans que ce total n'ait pu être reconstitué et justifié. Le coût de 250 000 € a été financé par le ministère des outre-mer, soit 36 à 64 € par étudiant. L'association Maison des outre-mer de Lyon fait état d'un bilan financier créditeur, sans qu'un rappel de subvention n'ait pu être présenté à la Cour ;

- le recensement des étudiants ultramarins souhaitant rentrer dans leur collectivité d'origine à l'issue du confinement. Un questionnaire en ligne a permis de recenser environ 40 000 étudiants ultramarins en métropole. La responsabilité du traitement automatisé des données à caractère personnel pour évaluer et organiser la mise en quarantaine des étudiants dans la perspective de leur retour dans leur territoire a été confiée au délégué, par arrêté de la ministre des outre-mer du 17 avril 2020. La base de données aurait dû être détruite six mois après les opérations. Elle a toutefois été retrouvée sur le serveur de la délégation. Les mesures incombant au responsable de traitement dans le cadre du RGPD n'ont pu être présentées à la Cour, la conservation d'un tel fichier en infraction avec la durée définie dans le cadre de son usage initial constitue un manquement de fait à ce règlement.

D'autres actions, bien que contractualisées, ne sont pas mises en œuvre. Jusqu'en 2019 inclus, le délégué a notamment encouragé la signature d'accords avec de grandes entreprises¹⁸, dans le but de faciliter l'accès à des stages et à des emplois pour les jeunes ultramarins en métropole, par l'intermédiaire de la plateforme égalité-emploi. Ces conventions pluriannuelles n'ont pas fait l'objet de suivi quant au nombre de stages déposés par les entreprises ou de stagiaires en ayant bénéficié. D'autres conventions, plus ponctuelles, n'ont été ni activées, ni suivies et aucun bilan n'en a été tiré¹⁹. Si la convention entre la Diecfom et le défenseur des droits n'a pas été actualisée depuis 2019, l'information orientant les citoyens qui souhaitent porter à la connaissance de ce dernier une situation de discrimination est en revanche toujours en ligne sur le site de la délégation avec une adresse mail dédiée : stopdiscrim@outre-mer.gouv.fr. La boîte de réception n'est pas administrée, laissant les victimes qui utiliseraient ce canal sans réponse et entachant de fait l'image et la réputation du service public.

¹⁷ L'absence de critères de dénombrement dans la convention ne permet pas de chiffrer sans double compte et sans confusion avec les activités habituelles des associations les bénéficiaires spécifiques à l'AMI.

¹⁸ Des conventions (datées et signées ou partiellement renseignées et non signées par les deux parties) ont été identifiées avec des entreprises comme la Bred, Engie, Accenture, Class croute, BMW, France télé, Securitas, Barbotteau, Corsair, Primonial, Manpower, Capgemini, Alcea, AFMD, Stephy concepts, Naelan, Cercle des vacances, Acciom et Auchan. Le dossier de presse du 23 novembre 2016 fait état de 15 partenaires, pour lesquels aucune convention n'a été retrouvée par la Cour : Fnac, Danone, canal+, Orange, Coca-Cola, SNCF, MacDonald's, CAF, CGPME, MCRA, Veolia, Vulcain ingénierie et XL Airways.

¹⁹ Comme la convention signée par le délégué le 28 juin 2017 pour trois ans avec le réseau Entreprendre 93, engageant celui-ci à aider les jeunes ultramarins de Seine-Saint-Denis à la création d'entreprises ou la convention avec l'Ugap signée le 22 mars 2017 pour trois ans, afin de favoriser l'accès à la commande publique des entreprises innovantes outre-mer.

2.2 Faute de pouvoir coordonner l'action publique, la délégation est confrontée à des initiatives concurrentes

L'échec du pilotage, par la délégation, du réseau associatif a laissé la place à la multiplication d'initiatives concurrentes.

La lettre de mission du délégué de 2016 l'enjoignait de « *renforcer et professionnaliser les différents réseaux, en général associatifs, qui peuvent venir en accompagnement de cette jeunesse. (...) Il conviendra également de mieux coordonner l'action des différents partenaires de la mobilité outre-mer (Ladom et ses agences locales), du réseau associatif sur l'ensemble de l'hexagone, et des pouvoirs publics afin que les jeunes ultramarins en formation dans l'hexagone puissent être davantage identifiés et suivis* ». Les délégués successifs ont reçu les associations représentatives, qui relèvent la qualité de l'écoute²⁰ apportée. Pas moins de 225 associations étaient recensées par la délégation en 2020, mais seule une vingtaine d'entre elles est en relation régulière avec la délégation. 14 associations en 2019 et six en 2020 se sont vu attribuer des subventions par la délégation. Si la délégation n'a pas eu l'occasion de coordonner véritablement les associations ultramarines, elle a constitué en 2020 un annuaire numérique des associations, pour « *favoriser l'identification des associations et de leurs activités, renforcer la coopération entre [elles] et impulser des projets dans tous les domaines* ». Le pilotage administratif de ce projet a manqué de rigueur dans la procédure de mise en concurrence comme pour son paiement, intégralement effectué alors même que l'annuaire n'est toujours pas accessible²¹.

La coordination avec Ladom, opérateur principal du ministère des outre-mer chargé de la mobilité²², a été tentée sans toutefois aboutir bien que l'agence et la délégation travaillent pour les mêmes publics avec les mêmes objectifs. Ladom a notamment pour missions de favoriser l'accès à la qualification et à l'emploi (professionnalisation et insertion professionnelle) des demandeurs d'emploi résidant en outre-mer par des parcours de formation en mobilité ; d'accompagner les 35 000 étudiants, dont la filière d'enseignement serait saturée ou inexistante localement, en facilitant la poursuite de leurs études en métropole, au titre de la continuité territoriale.

Le Casodom, association relevant de la loi de 1901, créée en 1956, composée de hauts fonctionnaires et d'experts, a précisément pour objet d'être « *le partenaire naturel des collectivités publiques de l'hexagone ou des outre-mer qui souhaitent faciliter l'insertion des ultramarins venus en métropole pour étudier, se former, travailler ou se soigner (...) les jeunes, qu'ils soient étudiants ou stagiaires en formation ou en insertion professionnelle ; les malades*

²⁰ Par exemple, courrier de l'UERH au ministre des outre-mer le 8 avril 2021.

²¹ À l'origine, l'association Ondom a sollicité auprès de la Diecfom une subvention pour actualiser un annuaire datant de 2016. Cet annuaire ne correspondant pas au besoin de la délégation, un devis a été établi par un prestataire en mai 2020. Afin de permettre une mise en concurrence, un AMI a été lancé en septembre 2020, laissant 15 jours aux intéressés pour y répondre. Le devis initial a finalement été retenu, après négociation du prix à la baisse. Les critères de sélection utilisés (couverture de toutes les associations ultramarines et en métropole, description technique détaillée) ne figurent pas dans le cahier des charges. Alors qu'une attestation de service fait a été signée par le délégué en décembre 2020, autorisant le paiement des deux phases, l'accès à l'annuaire n'était toujours pas public au printemps 2022.

²² Cf. Cour des comptes, référé sur la situation et les perspectives de Ladom au ministre de l'action et des comptes publics et au ministre de l'outre-mer du 9 janvier 2019.

en transfert sanitaire et d'une manière générale les familles et les personnes d'outre-mer connaissant des difficultés en hexagone ». La problématique des ultramarins connaissant des « difficultés » en métropole est donc déjà identifiée de longue date, mais à partir d'un fléchage très explicite des personnes en phase d'insertion en métropole.

Le constat est similaire pour le Conseil représentatif des Français d'outre-mer (Crefom), créé en janvier 2014²³, qui entend « *promouvoir, valoriser et défendre les intérêts des ultramarins vivant dans les outre-mer, dans l'hexagone...* »²⁴ et l'Ondom, association créée en 2012, qui propose elle aussi « *d'appréhender la situation des ultramarins dans l'hexagone et dans l'outre-mer pour faire connaître l'ampleur, la visibilité citoyenne, civique, sociale et économique de celle-ci* » et de « *lutter contre toutes formes de discrimination et rétablir l'égalité des chances pour tous* »²⁵.

Dans la sphère publique, on note l'influence croissante de la délégation interministérielle à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT (Dilcrah), qui tend à préempter le champ de la lutte contre les discriminations en étant rattachée aux services du Premier ministre dès 2014²⁶.

Le champ d'intervention de la Diecfomvi est donc directement occupé par des structures qui emploient les mêmes termes pour définir leur action, mais dont le positionnement, institutionnel, politique ou d'assistance sociale, est plus lisible, plus opératoire et identifié de longue date.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La mission de coordination des acteurs - notamment ceux de la mobilité - n'a pas été atteinte. Même l'annuaire de mise en relation et de connaissance des associations n'est pas opérationnel. Dans ce contexte, les administrations et associations impliquées par l'accompagnement des ultramarins en métropole poursuivent leurs engagements, conventionnant entre elles et avec le ministère des outre-mer sans passer par la délégation qui ne leur apporte pas de valeur ajoutée et plus de subvention depuis que celles-ci ont été recentralisées à la DGOM pour éviter les doublons. Non indispensable, la place de la délégation dans ce réseau n'est pas reconnue. Les relations nouées ponctuellement avec des entreprises n'ont été ni entretenues, ni suivies, ni évaluées et se sont révélées inutiles, voire contre-productives.

²³ A l'initiative du premier Diecfom, Patrick Karam.

²⁴ qui veut « *promouvoir, valoriser et défendre les intérêts des ultramarins vivant dans les outre-mer, dans l'hexagone, et où qu'ils soient dans le monde, tant au niveau économique, politique, social, sportif, culturel, mémoriel, que moral* » et intervient « *dans la défense et la visibilité des ultramarins et de l'outre-mer (...) en partenariat avec les collectivités hexagonales et ultramarines* ».

²⁵ Selon la page Facebook de l'association.

²⁶ Communiqué de presse - Nomination du délégué interministériel à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme (26 novembre 2014) : « *afin de faciliter la mobilisation interministérielle et d'enrichir l'ensemble des politiques publiques concernées par cet enjeu républicain majeur* », le poste étant rattaché au Premier ministre.

3 UNE ABSENCE DE CULTURE DE GESTION COMBINÉE À UNE SURADMINISTRATION PAR LE MINISTÈRE DE RATTACHEMENT

Initialement placée auprès du Premier ministre, la Diecfomvi est rattachée depuis 2019 au ministre des outre-mer. La gestion des ressources humaines de la délégation relève du ministère de l'intérieur et celle de son budget, du ministère des outre-mer (DGOM). Au motif vertueux d'un pilotage de la gestion plus rigoureux et afin d'éviter des doublons avec l'action de la DGOM, la délégation a perdu en 2020 le peu d'influence financière qu'elle pouvait avoir dans le cadre des subventions qu'elle distribuait. Pour autant, malgré le volume très réduit de ses crédits, la faiblesse de sa gestion voire les irrégularités perdurent.

3.1 Une équipe composite de six personnes, composée à l'image d'un cabinet ministériel

Les effectifs de la délégation sont gérés par le ministère de l'intérieur comme ceux de la DGOM dans le cadre d'une convention de gestion conclue avec le ministère des outre-mer. Les fonctionnaires titulaires sont imputés sur l'effectif de la DGOM. Le délégué est recruté au titre de l'article 25 de la loi du 11 janvier 1984 et les autres contractuels au titre de l'article 4-2 de la même loi. La masse salariale annuelle se monte à 387 000 € (coût total pour l'employeur). Selon la DGOM, M. Jean-Marc Mormeck a officiellement été affecté à la Diecfom en tant que délégué jusqu'en décembre 2019 (indice 1919). Il a pourtant été appelé à d'autres fonctions en dehors du ministère dès le mois de septembre 2019 et en a publiquement fait état à compter d'octobre 2019. Dans le cadre des échanges avec la Cour, le ministère de l'intérieur n'a cependant pas été en mesure d'apporter d'explications sur le cadre d'emploi et les rémunérations perçues par l'intéressé d'octobre à décembre 2019.

L'effectif de la Diecfomvi est composé depuis début 2021 de six emplois (ETPT) :

- le délégué nommé par décret du 15 janvier 2020 sur la base d'un contrat (indice majoré 1 645) ;
- le chef de cabinet, contractuel recruté au titre de l'article 4-2 de la loi du 11 janvier 1984 modifiée, pour une durée de deux ans (indice majoré 640) ;
- le directeur de cabinet, attaché d'administration de l'État, (indice majoré 575) ;
- deux adjointes administratives principales de 1^{ère} classe affectées en tant que secrétaires ;
- une adjointe administrative principale de 2^{ème} classe, secrétaire absente pour raisons de santé.

Le poste de conseiller communication et presse est vacant depuis le 31 août 2021, sa fonction étant actuellement exercée par le chef de cabinet.

Ainsi, sur les cinq agents présents, trois exercent des fonctions de direction, dont deux des missions discutables pour une structure de cette dimension (directeur et chef de cabinet).

En 2020, trois experts ont été recrutés, immédiatement après la nomination de l'actuel délégué, par contrats de mission²⁷ signés par la DGOM à la demande du cabinet du ministre des outre-mer, au titre de « *l'ambition renouvelée en matière de visibilité* » et pour une durée initiale de six mois dans les champs des cultures outre-mer, du sport de haut niveau et pour créer une chaire consacrée à l'étude des outre-mer. Les trois contrats ont été renouvelés²⁸ au motif que les titulaires avaient « *été empêchés de poursuivre (leur) travail pendant la crise sanitaire* ». Celle-ci étant intervenue en mars 2020, après deux mois d'exécution des contrats, les contrats auraient dû être administrativement suspendus puisque ces experts ne pouvaient plus exercer leur mission, alors que leur rémunération a été maintenue.

Deux rapports d'une vingtaine de pages chacun, sans expertise particulière, ont été fournis respectivement par les experts pour le sport et la culture²⁹. Si le troisième expert n'a pas fourni de rapport écrit³⁰, la chaire dédiée aux outre-mer à Sciences Po Paris a bien été inaugurée. Par ailleurs, le décret n° 2011-142 du 3 février 2011 fixant les conditions d'indemnisation des personnes chargées d'une mission par les membres du gouvernement prévoit en son article 6 qu'il revient au secrétaire général du ministère d'attester de l'exécution du travail³¹. Le secrétaire général du ministère de l'intérieur, chargé du soutien administratif du ministère des outre-mer, n'a pas été en mesure de produire cette attestation qui aurait dû venir à l'appui du paiement des indemnités.

3.2 Le budget de la délégation, un pilotage complexe et une gestion de crédits erratique

Sur le plan budgétaire, la Diecfomvi fait partie de l'unité opérationnelle (UO) gérée par le bureau des ressources et de la coordination (BRC) de la DGOM. La délégation se voit notifier chaque année le montant global qui lui est attribué.

Le décret du 25 mars 2016 nommant le délégué lui donne délégation pour engager les dépenses relevant de son champ d'intervention, sur les crédits de la mission *Outre-mer*. La DGOM ayant estimé, après 14 ans d'usage, qu'il existait des pratiques administratives manquant de rigueur³², des difficultés d'articulation et des risques de doublons, le choix a été fait de ne plus notifier à la délégation que son seul budget de fonctionnement. De ce fait, entre

²⁷ Au titre du décret n° 2011-142 du 3 février 2011.

²⁸ Le décret susvisé de 2011 précise que la rémunération mensuelle ne peut excéder 12 mois.

²⁹ Aucun élément de diagnostic étayé, appuyant les propositions, ne permet de les justifier. Aucune suite n'a encore été donnée à ces propositions, qui ne figurent pas non plus dans le plan d'action annuel de la Diecfomvi.

³⁰ L'article 1^{er} du décret susvisé de 2011 indique que « *Le Premier ministre et les ministres peuvent faire appel, pour la réalisation de missions, études et expertises, à des personnes appartenant ou non à l'administration, qui leur apportent leur concours sans renoncer à leur occupation principale* ». La production d'un rapport écrit n'est pas une condition de réalisation.

³¹ Article 6 : « *La décision de confier une mission est prise par le ministre, par le secrétaire général du ministère ou par le directeur intéressé. Elle fait l'objet d'un acte écrit qui précise l'objet de la mission, fixe le coefficient de modulation et indique si l'indemnité sera versée mensuellement ou aura un caractère forfaitaire (...)* A l'issue de la mission, le secrétaire général du ministère atteste de l'exécution de la tâche confiée ».

³² Des guides de procédures ont été transmis par le BRC à la délégation en janvier 2020.

2019 et 2021, le budget total de la Diecfomvi a optiquement baissé de 45,2 %, passant de 103 052 € à 56 475 €. Ce faisant, la DGOM tend à gérer la Diecfomvi comme un auxiliaire du cabinet, plus que comme un outil de coordination interministérielle. La complexité de la procédure budgétaire interne à la DGOM appliquée à la Diecfomvi met en évidence une hésitation récurrente sur la responsabilité interne de la gestion de la délégation.

Tableau n° 1 : Budget de la délégation en AP/CP pour la période sous contrôle

DIECVI CENTRE DE COUT : ADCEM09075		REALISE 2021 (CHORUS)		REALISE 2020 (CHORUS)		REALISE 2019 (CHORUS)	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
		2021	2021	2020	2020	2019	2019
013803010101	Dépenses mutualisées	436,25 €	878,84 €	2 205,49 €	881,77 €	40,08 €	668,12 €
013803010103	Documentation et abonnements	257,29 €	257,29 €	514,58 €	514,58 €	627,70 €	627,70 €
013803010104	Frais approvisionnement DIECVI	442,54 €	442,54 €	237,93 €	237,93 €	567,56 €	785,56 €
013803010105	Frais de représentation du délégué	2 752,20 €	2 752,20 €	3 266,83 €	3 266,83 €	2 289,00 €	2 071,00 €
013803010107	mission (déplacements)	1 002,62 €	1 002,62 €	957,00 €	956,81 €	3 959,05 €	472,09 €
013803010108	Formation	4 500,00 €	4 500,00 €	2 520,00 €	2 520,00 €	- €	- €
013803010109	Parc automobile	- €	- €	78,60 €	118,61 €	6 268,14 €	6 228,13 €
013803010110	Informatique	13 200,01 €	34 254,13 €	44 993,39 €	23 939,27 €	- €	- €
013803010111	Télécom	2 080,22 €	1 096,12 €	2 568,64 €	1 391,57 €	2 578,06 €	1 152,93 €
013803010112	Fournitures de bureau	- €	- €	- €	- €	461,69 €	461,69 €
013803010113	Mobilier et bien culturels	- €	- €	- €	- €	- €	- €
013803010114	Autres fournitures et prestations	- €	- €	2 922,45 €	2 922,45 €	140,39 €	140,39 €
013803010116	Etudes et prestations intellectuelles	- €	- €	- €	- €	- €	- €
013803010119	Communication DIECVI	8 427,47 €	7 181,87 €	20 769,60 €	20 769,60 €	4 653 €	4 653 €
DIECVI TOTAL FONCTIONNEMENT COURANT		33 099 €	52 366 €	81 035 €	57 519 €	21 584 €	16 316 €
013803010119	Forum des étudiants	4 110,00 €	4 110,00 €	180,00 €	- €	41 656,80 €	41 656,80 €
DIECVI TOTAL Forum des étudiants		4 110 €	4 110 €	180 €	- €	41 657 €	41 657 €
013803010117	Subventions	- €	- €	28 500,00 €	28 500,00 €	45 080,00 €	45 080,00 €
DIECVI TOTAL dépenses intervention		- €	- €	28 500 €	28 500 €	45 080 €	45 080 €
TOTAL DIECVI	TOTAL DIECVI	37 208,60	56 475,61	109 714,32	86 019,42	108 320,97	103 052,73

Source : Chorus Coeur, état ZBUD01 - CP (2019-2020-2021)

Entre 2019 et 2021, le budget global de la Diecfomvi en crédits de paiement (CP) a baissé successivement de 16,5 % et de 34,0 %. Cet apparent repli structurel masque une combinaison d'augmentations et de diminutions par poste, qui donne un profil erratique à la consommation budgétaire. Si le budget global baisse effectivement de 45 % entre 2019 et 2021, le budget de fonctionnement a lui augmenté de quelque 210 %³³. De surcroît, d'importants écarts entre autorisations d'engagement (AE) et CP ont accru le caractère approximatif de la programmation, comme l'illustre l'évolution d'une dépense aussi prévisible et récurrente que le poste « télécom », où la programmation AE/CP est presque systématiquement du double des consommations de crédits³⁴. Cette variabilité a pour conséquence une grande difficulté à apprécier réellement l'évolution du coût réel de la structure.

Les seules dépenses de fonctionnement courant (dépenses mutualisées, documentation, approvisionnement, télécom, fournitures et prestations) hors rémunérations, se montent à 3 836 € en 2019, à 5 948 € en 2020 et à 2 674 € en 2021. Un budget si limité pose la question de la signification d'une autonomie de gestion de la Diecfomvi. Pour son fonctionnement et son

³³ Cf. document DGOM : « 2017-2021 Diecvi ».

³⁴ Respectivement 2,23 en 2019, 1,8 en 2020 et 1,9 en 2021.

activité, celle-ci mobilise en effet des ressources dans deux ministères (intérieur et outre-mer) et, à la DGOM, ce sont au moins deux bureaux qui sont chargés du suivi de l'entité, ainsi que pour partie le cabinet du ministère des outre-mer (ordres de mission, communication), sans inclure la part de temps que les agents de la délégation et du délégué consacrent eux-mêmes à la gestion. Il existe ainsi de fait plus de personnes affectées en partie à la gestion de la Diecfomvi - et presque exclusivement des cadres supérieurs- que celle-ci ne compte d'agents.

Pourtant, des dépenses sont d'une régularité incertaine. Ainsi, les déplacements et missions réalisés en 2019³⁵ font apparaître des dépenses pour lesquelles le lien avec la délégation n'apparaît pas clairement comme dans le cas de l'inauguration de la « Halle Jean-Marc Mormeck » à Besançon par l'intéressé, dans le cadre d'une manifestation réunissant 400 lycéens destinée à « sensibiliser aux valeurs de l'olympisme » et à « changer de regard sur le handicap »³⁶ le 11 avril ou de l'inauguration de la ligne directe Paris-Saint-Pierre du 9 au 12 septembre 2019 pour laquelle le vol aller du directeur de cabinet a été pris en charge par la compagnie aérienne et un retour en classe affaires payé par la délégation pour un montant d'environ 3 500 dollars canadiens.

Par ailleurs, des dépenses de formation du Diecfomvi ont été effectuées sans rigueur suffisante. Entre 2020 et 2021, le délégué a bénéficié de 25 séances de formation à la prise de parole en public avec un cabinet spécialisé, Orator Studio, pour un montant total de 4 500 €. Ce cabinet ne figurait pas au nombre des prestataires sélectionnés au sein du marché de formation à bons de commande passé par le ministère de l'intérieur. Le bon de commande afférent a été émis le 17 mai 2021, soit après la fin de la deuxième session de prestations (15 séances de prise de parole en public du 1^{er} février au 30 avril 2021)³⁷, et la facture a été payée sans questionnement du comptable. Le fondateur de l'agence Orator Studio a au demeurant été ultérieurement recruté sous contrat comme chef de cabinet à la Diecfomvi à compter du 19 juillet 2021 et a été autorisé à cumuler pour un an cette fonction avec la gestion de cette entreprise par le délégué le 1^{er} septembre 2021. La situation créée par le cumul entre le poste de chef de cabinet et celui de dirigeant d'une entreprise de formation présente un risque de confusion pour les tiers, d'autant que l'intéressé n'a pas toujours pas réalisé d'entretien avec le référent déontologue depuis l'embauche. La confusion réside notamment dans la coexistence, de notoriété publique, d'une position d'autoentrepreneur et d'une fonction de responsabilité de haut niveau dans un cadre interministériel dont attestent sur les réseaux sociaux (site LinkedIn), les commentaires réalisés par l'intéressé sur son activité au sein d'Orator Studio, faits publiquement avec l'entête de « chef de cabinet du délégué interministériel ». Cette présentation est de nature à troubler l'image de l'action publique et comporte donc un risque déontologique à ne pas négliger.

³⁵ En 2020 et 2021, les déplacements ont été limités par les restrictions dues à la crise sanitaire.

³⁶ *Est Républicain*, édition du 12/4/2019.

³⁷ Bon de commande émis le 17 mai 2021 par « ADCE Direction générale/Gérard (27, rue Oudinot, 75007 Paris) » à l'attention du gérant, pour une prestation « Acompte prise de parole » d'un montant de 2 700 € TTC.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La Diecfomvi est une structure interministérielle composée comme une tête de réseau ou un cabinet ministériel, mais qui ne dispose ni de réseau, ni de fonction d'état-major, ni de relais au sein de l'administration centrale.

Son activité est, depuis 2020, soumise à un contrôle croisé resserré de la part du cabinet du ministre des outre-mer et de la DGOM, le ministère de l'intérieur n'exerçant qu'un rôle de gestion de son personnel.

Ce resserrement du pilotage ne s'est cependant pas accompagné d'une plus grande fluidité dans la gestion par le ministère de rattachement, qui non seulement peine à organiser la projection budgétaire, mais en outre ne constitue pas un contrôle assez dissuasif pour prévenir certaines pratiques approximatives ou certains dysfonctionnements, tels que l'illustrent des déplacements sans rapport évident avec l'action de la Diecfomvi ou bien des actions de formation engagées sans respect des procédures.

CONCLUSION GÉNÉRALE

La Diecfom, devenue en 2019 Diecfomvi, a été créée sur le fondement d'une ambiguïté entre d'une part, la volonté de définir une politique publique spécifique en direction d'une *communauté ultramarine métropolitaine*, présumée homogène et d'autre part, le souci de répondre à des besoins pratiques d'accompagner les ultramarins présents en métropole dans leurs échanges avec leurs territoires d'origine. Plus de quinze ans après sa création, son bilan peine à justifier son existence tant sont grands les écarts entre ses missions, ses moyens et ses résultats.

Structure interministérielle sans fonction de coordination, sans périmètre précis d'intervention ni capacité d'appui à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques en faveur des outre-mer, négligée par les autres administrations et tenue à l'écart par son propre ministère de rattachement, la Diecfomvi ne s'est pas non plus imposée comme une référence au sein des acteurs publics et privés intervenant au profit des personnes originaires d'outre-mer et présentes temporairement en métropole.

Entité à l'effectif et au budget très modestes, la Diecfomvi a été laissée sans objectif, sans pilotage et sans soutien. De ce fait, de nombreuses actions, parfois judicieuses, ont été déployées sans que leur suivi soit assuré sur le plan opérationnel, administratif ou financier.

Une certaine reprise en main, tant par le cabinet du ministre pour la communication que par la DGOM en matière budgétaire et de fonctionnement, a été tentée à partir de 2020. Elle ne s'est pas révélée concluante et s'est accompagnée d'un alourdissement des charges de contrôle, sans éviter des dysfonctionnements ou des écarts de gestion ni restaurer la place de la délégation.

N'étant pas parvenue à acquérir un statut et un rôle opérationnel reconnus, dépassée par les actions d'organismes publics ou privés concurrents, la Diecfomvi, apparaît aujourd'hui comme un facteur de risques en raison de l'écart entre sa fonction symbolique et son action effective. Ces risques portent notamment sur :

- l'absence de public cible, l'étendue des missions et le caractère hétéroclite des objectifs assignés, qui complexifie la formalisation des projets et l'évaluation de la délégation, voire de son responsable. Cette situation introduit un relâchement managérial, une impossibilité de porter un jugement sur l'action publique et accroît le risque d'inexécution ;
- l'absence de capacité de coordination interministérielle, qui conduit à dénaturer cette fonction, en la coupant des impératifs de mise en œuvre de l'action publique ;
- l'effet d'image d'une structure suradministrée pour des budgets faibles au regard de réalisations limitées, au prix d'une gestion pas toujours rigoureuse, qui emporte un fort risque d'image ou de réputation pour le ministère de l'outre-mer et pour l'action de l'État dans ce domaine.

Dans ces conditions, la Cour invite fermement les autorités responsables de la délégation à s'interroger sur son maintien et à considérer la réattribution de ses compétences, en fonction de leur nature, aux organismes existants relevant déjà de l'autorité du ministre des outre-mer (cabinet du ministre, DGOM, Lodom) afin de mieux garantir les actions visant à améliorer l'égalité des ressortissants originaires des outre-mer et à renforcer la solidarité avec ceux-ci.

ANNEXES

Annexe n° 1. Liste des délégués interministériels.....	23
Annexe n° 2. Liste des sigles	24

Annexe n° 1. Liste des délégués interministériels

Délégation interministérielle pour l'égalité des chances des Français d'outre-mer (Dimecfom ou Diecfom)

- M. Patrick Karam du 9 juillet 2007 au 30 mars 2011
- M. Claudy Siar du 31 mars 2011 au 27 juillet 2012
- Mme Sophie Elizeon du 4 octobre 2012 au 30 septembre 2015
- M. Jean-Marc Mormeck du 17 mars 2016 au 17 décembre 2019

Délégation interministérielle pour l'égalité des chances des Français d'outre-mer et la visibilité des outre-mer (Diecfomvi)

- M. Maël Disa depuis le 15 janvier 2020

Annexe n° 2. Liste des sigles

- Acciom Association des chambres de commerce et d'industrie des outre-mer
- ACSE Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances
- ACT Aide à la continuité territoriale
- AE Autorisation d'engagement
- ALI Action Logement Immobilier
- AMI Appel à manifestation d'intérêt
- ANCT Agence nationale de la cohésion des territoires
- APIPD Association pour l'information et la prévention de la drépanocytose
- BRC Bureau des ressources et de la coordination
- Casodom Comité d'action sociale en faveur des originaires des départements d'outre- mer en métropole
- CGET Commissariat général à l'égalité des territoires
- CIDJ Centre d'information et de documentation jeunesse
- CIEC Comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté
- Cifad Centre interministériel de formation anti-drogue
- CIOM Comité interministériel de l'outre-mer
- CNIL Commission nationale de l'informatique et des libertés
- Cnous Centre national des œuvres universitaires et scolaires
- CP Crédits de paiement
- Crefom Conseil représentatif des Français d'outre-mer
- Crous Centre régional des œuvres universitaires et scolaires
- DGOM Délégation générale des outre-mer
- Diair Délégué interministériel chargé de l'accueil et de l'intégration des réfugiés
- Diecfom(vi) Délégation interministérielle pour l'égalité des chances des Français d'outre-mer (et la visibilité des outre-mer)
- Dihal Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement
- Dilcrah Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine
- Erom 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
- ETPT Equivalent temps plein travaillé
- FESH Fédérations des entreprises sociales pour l'habitat
- FSE Fonds social européen
- HOM Hébergement outre-mer (plateforme)
- IEP Institut d'études politiques
- Insee Institut national de la statistique et des études économiques
- Ladom Agence de l'outre-mer pour la mobilité
- LGBT Personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres
- Mesri Ministère (ou ministre) chargé de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation
- Mildeca Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives
- MOM Ministère (ou ministre) des outre-mer

- Ondom Observatoire national des originaires d'outre-mer
- QPV Quartiers prioritaires de la politique de la ville
- RGPD Règlement général sur la protection des données
- RIM Réunion interministérielle
- ROP Rapport d'observations provisoires
- SG Secrétaire général
- SIG Service d'information du gouvernement
- UGAP Union des groupements d'achats publics
- UO Unité opérationnelle
- USH Union sociale pour l'habitat
- USHOM Union sociale pour l'Habitat Outre-mer
- Visale Visa pour le logement et l'emploi