

Les services centraux chargés de l'outre-mer

La Cour a traité, dans son rapport public annuel de 2006, du « Ministère de l'outre-mer »⁴⁵, dont les services centraux comprenaient alors deux directions : celle des affaires politiques, administratives et financières (DAPAF) et celle des affaires économiques, sociales et culturelles (DAESC).

Elle y observait que ces services assuraient mal leur mission de coordination interministérielle, et qu'ils géraient, eux-mêmes, des crédits ne représentant qu'une part minoritaire de ceux consacrés à l'outre-mer. Elle regrettait que le choix entre administration de mission et administration de gestion n'ait pas été clairement effectué.

Elle concluait par quatre recommandations :

- clarifier et simplifier les structures de l'administration centrale, en réduisant le nombre des services, bureaux et secrétariats ;*
- rassembler l'ensemble de la fonction juridique du ministère sous une autorité unique, rattachée au niveau du ministre ;*
- doter le ministère des moyens administratifs et humains, afin de rassembler, analyser et évaluer les résultats obtenus dans la mise en œuvre des politiques publiques outre-mer ;*
- créer au sein du ministère une véritable administration de mission, capable d'exercer une coordination interministérielle et d'assurer, dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF, le suivi de l'ensemble des dépenses de l'Etat outre-mer.*

Les services centraux chargés de l'outre-mer ont, depuis, fait l'objet d'une réorganisation, mais leur rôle interministériel reste encore à affirmer. Les recommandations de la Cour ont été suivies d'effet, mais encore incomplètement.

⁴⁵ L'outre-mer comprend :

- 4 régions monodépartementales, également départements: la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et la Réunion ;
- 6 collectivités d'outre-mer : Mayotte (qui deviendra un département en mars 2011), Saint-Pierre-et-Miquelon, Les Îles Wallis et Futuna, la Polynésie française, Saint-Martin et Saint Barthélemy ;
- 2 collectivités sui generis : la Nouvelle-Calédonie et les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF).

I - La création de la délégation générale à l'outre-mer (DéGéOM) et la suppression du ministère de l'outre-mer

Après la publication par la Cour de ses recommandations, un projet de réforme a été préparé, puis suspendu en 2007, avant que la question des services centraux de l'outre-mer ne soit traitée dans le cadre de la révision générale des politiques publiques.

La DAPAF et la DAESC ont, d'abord, été placées en mai 2007 sous l'autorité du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, le secrétaire d'Etat à l'outre-mer disposant « *en tant que de besoin* » desdites directions.

Puis, une nouvelle direction d'administration centrale a été créée au 1^{er} septembre 2008 : la délégation générale à l'outre-mer (DéGéOM)⁴⁶. Cette délégation a été placée auprès du ministre de l'intérieur, tandis que la DAPAF et la DAESC étaient supprimées⁴⁷.

La mise en place de la DéGéOM a connu de sérieuses difficultés : un calendrier contraint, la désignation tardive, en mai 2008, du préfigurateur qui allait devenir délégué général, un accompagnement insuffisant des ressources humaines, des difficultés à pourvoir les postes, y compris l'emploi, essentiel, de sous-directeur chargé du service des politiques publiques⁴⁸. Fin 2008, la DéGéOM était à peine constituée, avec un effectif réel très inférieur à celui prévu, composé pour moitié d'agents nouveaux, sans que la passation des dossiers ait été systématiquement assurée.

II - Le resserrement de l'organisation et le regroupement de la fonction juridique

L'organisation retenue pour la DéGéOM rejoint largement deux des recommandations de la Cour. C'est en effet une direction

⁴⁶ Décret n°2008-687 du 9 juillet 2008 portant création et organisation de la délégation générale à l'outre-mer ; arrêté du 9 juillet 2008 relatif à l'organisation de la délégation générale à l'outre-mer.

⁴⁷ L'article 5 du décret du 9 juillet 2008 a abrogé le décret n° 89-320 du 18 mai 1989 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'outre-mer.

⁴⁸ Cet emploi est ensuite resté vacant de mars 2009 à mars 2010.

d'administration centrale unique, qui en a remplacé deux⁴⁹. Elle se compose de trois services, correspondant aux trois fonctions dont l'insuffisance structurelle était critiquée par la Cour :

- un service des politiques publiques, organisé par blocs de compétences ministérielles ;
- un service des affaires juridiques et institutionnelles, chargé de l'expertise juridique et du suivi des statuts des collectivités ;
- un service de l'évaluation, de la prospective et de la dépense de l'Etat.

Les fonctions support, tant pour l'administration centrale que pour les représentations de l'Etat outre-mer (logistique et gestion des ressources humaines) ont été, pour l'essentiel, transférées aux services compétents du ministère de l'intérieur, avec les emplois correspondants. Ces transferts, bienvenus, permettent des économies d'échelle. L'articulation entre la DéGéOM et les autres services du ministère fonctionne désormais correctement.

Cette organisation est resserrée et cohérente.

III - Un rôle interministériel à affirmer

A - Le maintien d'une double fonction

La DéGéOM est à la fois administration de mission et administration de gestion.

Elle conserve, notamment, la gestion de la mission budgétaire *Outre-mer*. Cette mission comporte deux programmes, 123 *Conditions de vie outre-mer* et 138 *Emploi outre-mer*, qui financent des dispositifs complexes, comme les actions en faveur de la continuité territoriale ou du logement social. Le programme 123 est désormais augmenté des crédits dédiés à la politique contractuelle outre-mer, crédits issus d'autres missions budgétaires⁵⁰, et du fonds exceptionnel d'investissement, créé par la loi pour le développement économique de l'outre-mer (LODEOM).

⁴⁹ Cette direction a été intégrée au ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, par l'article 2 du décret n°2010-973 du 27 août 2010.

⁵⁰ Depuis 2009, les crédits des contrats de développement des collectivités d'outre-mer, issus de divers programmes, sont regroupés sur le programme 123. Cette fonction de gestion directe est appelée à s'étendre. En effet, le projet de loi de finances initial pour 2011 prévoit l'ouverture, sur le programme 123, de près de 18 M€ d'autorisations d'engagement pour les contrats de projet Etat-région, qui étaient auparavant ouvertes sur d'autres programmes.

La DéGéOM gère également de nombreux dossiers de subvention, abrite le service de l'état civil de l'outre-mer⁵¹ ainsi que l'état-major du « service militaire adapté ». Cette permanence d'attributions de gestion, dans des domaines particuliers propres à l'outre mer, n'appelle pas, dans son principe, de critique.

La deuxième fonction, celle d'impulsion et de coordination interministérielle, reste fragile, comme le montrent plusieurs exemples : la commission interministérielle de coordination des investissements publics dans les départements d'outre-mer⁵² n'a toujours pas été réunie depuis la réforme ; c'est le secrétariat général du Gouvernement qui assure le secrétariat du comité interministériel de l'outre mer (CIOM)⁵³ ; enfin, l'articulation avec la DATAR n'est pas claire, pour la conduite de la politique contractuelle avec les régions d'outre-mer.

B - Les moyens humains

De fortes contraintes de productivité ont été imposées à la DéGéOM. En effet, ses emplois sont au nombre de 129, contre 212 pour la DAPAF et la DAESC. Cette réduction de 83 emplois est supérieure à celle qui résulte des seuls transferts aux services du ministère de l'intérieur (46 emplois), au titre de la mutualisation des fonctions support. Pour autant, la part relative des personnels des catégories supérieures n'a pas progressé.

Par ailleurs, une partie des personnels de la DéGéOM, comme auparavant de la DAPAF et de la DAESC, est mise à disposition à titre gracieux par d'autres ministères. Mais, ni le nombre, ni le profil de ces emplois ne sont précisés, si bien que pour gérer ses cadres, la DéGéOM doit négocier, au cas par cas, le principe même d'une mise à disposition. En outre, la réforme ne s'est pas accompagnée d'une plus grande interministérialité des recrutements : la part des personnels mis à disposition ou détachés est moins importante aujourd'hui (31 %) qu'autrefois (47 %).

C - Les handicaps

Début 2009, cette jeune administration a été confrontée à la crise aux Antilles, qui a conduit le Gouvernement à convoquer des « Etats

⁵¹ Le service de l'état civil de la rue Oudinot conserve les triplicatas des registres de l'état civil des 360 communes d'outre-mer et répond aux demandes d'actes d'état civil formulées par des particuliers résidant en métropole.

⁵² Créée par le décret 70-1026 du 5 novembre 1970.

⁵³ Comité créé par le décret n° 2009-182 du 18 février 2009.

généraux de l'outre-mer » (EGOM). Elle a en outre dû assurer le suivi complexe du projet de LODEOM, déjà déposé, mais qui, compte tenu du contexte, a été fortement amendé, avant d'être voté en mai 2009.

Durant ses deux premières années de fonctionnement, pas moins de trois délégués généraux se sont succédé, à la tête de la DéGéOM, durant six mois pour le premier et dix mois pour le second. Par ailleurs, le ministre de l'intérieur et le secrétaire d'Etat chargé de l'outre-mer ont changé en juin 2009.

Les premiers mois de fonctionnement de la DéGéOM ont révélé des fragilités affectant la légitimité de cette nouvelle structure, dans le contexte d'une actualité, il est vrai, particulièrement chargée ; leur correction est nécessaire pour asseoir son efficacité.

Tout d'abord, bien que le délégué général ait été chargé de l'organisation des Etats généraux de l'outre-mer, en 2009, les services de la DéGéOM ont été explicitement écartés de la phase consultative, pour être ensuite chargés de la mise en œuvre des décisions, prises lors du comité interministériel de l'outre-mer, réuni le 6 novembre 2009, afin de tirer les conséquences de ces Etats généraux. Cette mise à l'écart n'est pas de bon augure.

Ensuite, le cabinet du ministre chargé de l'outre-mer auprès du ministre de l'intérieur, est très nombreux : près de 70 agents, dont 14 cadres (directeur de cabinet, conseillers et chargés de mission)⁵⁴. Son poids relatif, par rapport à l'administration centrale, s'est accru puisque l'effectif de cadres A+ de celle-ci est passé de 24 personnes, avant la réforme (DAPAF et DAESC), à 14 personnes, après (DéGéOM). La DéGéOM doit donc trouver sa place, à côté du cabinet du ministre, tant dans les relations avec les autres ministères qu'avec les représentants de l'Etat outre-mer.

Le délégué général est rarement présent aux très nombreuses réunions interministérielles d'arbitrage intéressant l'outre-mer. Les relations avec plusieurs ministères sont difficiles ; l'information circule mal ; certains ministères ne respectent pas les règles et délais de saisine⁵⁵,

⁵⁴ Effectif physique au 1^{er} juillet 2010, selon le « jaune » personnel affecté dans les cabinets ministériels, annexé au projet de loi de finances pour 2011.

⁵⁵ Les délais de saisine de la DéGéOM, sur les textes préparés par les ministères et pouvant avoir une incidence outre-mer, sont cruciaux, compte tenu à la fois de la complexité du droit applicable, et des délais de consultation des collectivités d'outre-mer. En effet, toute loi ou décret qui modifie une règle spécifique à un département (DOM) ou une collectivité d'outre-mer (COM), doit faire l'objet d'une consultation du DOM ou du COM en question. En outre, sauf exceptions, les textes généraux pris par l'Etat ne sont pas applicables dans les COM, du simple fait de leur publication

pourtant précisés par la circulaire du Premier ministre du 10 décembre 2008 ; d'autres n'ont pas encore désigné en leur sein de correspondant identifié pour les affaires d'outre-mer.

Deux des recommandations de la Cour n'ont donc encore été que partiellement suivies d'effet.

La Cour réitère sa recommandation afin que toutes les conditions soient réunies pour que la DéGéOM exerce au mieux sa mission interministérielle et soit dotée des moyens nécessaire à cette fin : facilitation du recrutement des agents issus d'autres ministères, appui de son action par le respect des règles de saisine et la désignation systématique de correspondants, stabilité dans le temps de son équipe de direction.

(comme c'est le cas dans les DOM et en métropole) : rendre applicable un texte général dans une COM suppose une disposition expresse.

**REPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS,
DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT,
PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT**

Je me félicite des améliorations notables constatées par la Cour dans le pilotage de la politique publique en faveur de l'outre-mer, à travers notamment la création de la délégation générale à l'outre-mer, cette mesure s'inscrivant dans le cadre de la révision générale des politiques publiques relative au ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. Elle a permis de gagner en efficacité tout en réalisant des gains de productivité importants.

Je souhaite, comme vous, que le rôle d'impulsion et de coordination interministérielle confié à cette administration soit renforcé et veillerai à ce que les services de mon ministère apportent tout leur concours à la direction générale de l'outre-mer pour mener à bien cette mission.

REPONSE DE LA MINISTRE CHARGÉE DE L'OUTRE-MER

Ce projet a retenu toute mon attention.

Tout d'abord, je constate avec satisfaction que la Cour prend acte de ce que la plupart des axes de réforme proposés dans son rapport public de 2006 ont été pris en compte dans la réorganisation profonde dont l'administration centrale de l'outre-mer a fait l'objet en 2008 : la création d'une direction d'administration centrale unique permettant une plus grande cohérence d'action, une plus grande visibilité des fonctions juridiques et d'évaluation, le transfert des fonctions support, jusque là assurées au sein d'un ministère de l'outre-mer autonome, dans les directions appropriées (DEPAFI, DRH, DSIC) du Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-Mer, des Collectivités Territoriales et de l'Immigration (MIOMCTI). Cette réforme traduit la volonté de modernisation de cette administration, d'optimisation de ses moyens et de renforcement de ses capacités d'expertise et d'appui aux territoires ultramarins.

Je prends acte de ce que la Cour estime que « cette organisation est resserrée et cohérente. »

Néanmoins, certaines observations appellent de ma part un certain nombre de remarques dont je sollicite la publication, en application de l'article R-136.1 du code des juridictions financières.

La principale observation de la Cour porte sur le rôle interministériel - selon elle encore insuffisamment affirmé- de la Délégation,

qu'elle illustre par quatre constatations: le maintien d'une fonction de gestionnaire de crédits ; la persistance de certaines fonctions d'instruction et de production ; l'absence de réunions de la Commission interministérielle de coordination des investissements publics dans les départements d'outre-mer (CICIPOOM) et l'articulation jugée encore mal définie entre la Délégation générale à l'outre-mer (DéGéOM) et la DATAR.

Sur le premier point, il importe de souligner que, dans la loi de finances pour 2011, les crédits des programmes 123 « Conditions de vie outre-mer » et 138 « Emploi outre-mer », gérés par la DéGéOM ne représentent que 2,16 milliards d'euros en AE sur les 13 milliards d'euros qui constituent, hors dépenses fiscales, l'effort financier consacré par l'Etat aux départements et collectivités d'outre-mer, soit moins de 17 % de celui-ci. L'ensemble des crédits de fonctionnement des préfetures et hauts-commissariats outre-mer sont quant à eux gérés au sein du programme 307 du MIOMCTI.

En outre, s'il appartient à la DéGéOM d'assurer l'impulsion des politiques publiques outre-mer en développant à cette fin une expertise territoriale notamment en matière de développement économique et social, il apparaît également essentiel qu'elle puisse actionner les leviers budgétaires permettant la mise en œuvre des dispositifs particuliers applicables outre-mer.

A cet égard, les crédits gérés par la mission outre-mer se réfèrent à des dispositifs soit spécifiques à ces collectivités, soit adaptés de dispositifs nationaux, pour tenir compte des particularités économiques ou sociales ultramarines. Le principe qui préside à ce choix est un principe de subsidiarité. C'est ainsi que les dispositifs d'insertion dans l'emploi, ou de réduction du coût du travail (exonérations sociales), de continuité territoriale, d'aides pour limiter les impacts négatifs de l'insularité (aide au fret, par exemple) trouvent une traduction budgétaire dans la mission outre-mer.

En réalité, la définition d'une stratégie d'appui et de développement territorial est difficilement détachable de la maîtrise des crédits budgétaires qui lui sont associés, maîtrise sans laquelle l'administration centrale de l'outre-mer aurait par ailleurs une position interministérielle ainsi qu'une capacité d'influence dans la prise en compte des besoins des territoires ultramarins, bien plus faibles.

L'unicité de gestion, à compter de 2011, de l'ensemble des contrats passés entre l'Etat et les départements et les collectivités d'outre-mer au sein de la mission outre-mer illustre d'ailleurs ce principe : elle est de nature à améliorer la lisibilité et à optimiser, grâce à la fongibilité des crédits, les moyens alloués et favorisera un meilleur suivi de la politique contractuelle de l'Etat; mais elle illustre également la mission de la DéGéOM qui est à la fois de définir, en lien avec l'Etat local, des

orientations stratégiques, de les traduire en actions opérationnelles cohérentes dans les différentes politiques publiques, de les chiffrer et de les négocier dans un document contractuel global avec les collectivités concernées.

La Cour observe par ailleurs que la réorganisation de l'administration centrale de l'outre-mer ne s'est pas accompagnée de la suppression de la totalité des tâches de gestion.

Il est vrai que le financement de projets conduits par des associations au profit de l'outre-mer continue à être assuré au niveau central, encore que l'impact de cette gestion sur les moyens de la Délégation doive être relativisé: seul un équivalent-temps-plein est mobilisé sur le travail d'instruction des dossiers de demandes.

Mais ce choix a été opéré dans le seul souci de garantir un soutien effectif aux associations intervenant outre-mer sur des problématiques considérées comme cruciales notamment en matière sanitaire (associations de lutte contre le SIDA) ou permettant une valorisation de l'outre-mer, notamment en matière culturelle.

Il en va de même de l'état-major du SMA qui assure une véritable fonction opérationnelle de supervision des centres implantés outre-mer et qui participe également à une politique opérationnelle de resocialisation et d'insertion dans la formation et, à terme, vers l'emploi des jeunes ultramarins.

En revanche, la suppression du service de l'état-civil de l'outre-mer est d'ores et déjà programmée à l'échéance de fin 2012 dans le cadre des mesures RGPP conduites par le MIOMCfi.

Au total, il me paraît donc qu'une typologie trop stricte entre administration de mission et administration de gestion ne peut rendre compte de l'influence et des modes d'intervention attendus de l'administration centrale de l'outre-mer à l'égard des départements et collectivités d'outre-mer.

Je prends acte toutefois que la Cour elle-même considère que « cette permanence d'attributions de gestion dans des domaines particuliers propres à l'outre-mer n'appelle pas, dans son principe, de critique ».

S'agissant de l'absence de réunions de la CICIPDOM depuis 2008, il me paraît qu'elle ne saurait être regardée comme une illustration de la soi-disant fragilité de la DéGéOM en matière d'impulsion et de coordination.

Cette commission, créée en 1970 et dont la compétence a été étendue aux TOM par un décret du 25 mars 1981, avait à l'origine pour objet d'assurer le suivi des actions mises en œuvre dans le cadre du Plan.

Avec la contractualisation Etat-régions (contrats de plan puis contrats de projet), cette commission a certes continué à se réunir une à

deux fois par an dans les années 2000 en concentrant son rôle sur la préparation et le suivi des contrats de projet. Elle s'est réunie pour la dernière fois le 13 mars 2008, en vue de dresser un bilan définitif des CPER 2000-2006 et d'examiner avec les ministères techniques la programmation de leurs interventions pour 2008.

Si la CICIPDOM ne s'est plus réunie depuis cette date, il ne faut pas en tirer la conclusion d'un déficit de coordination avec les autres ministères dans ce domaine. La DéGéOM a préféré s'en tenir à des réunions bilatérales, plus faciles à organiser et plus fréquemment, plutôt que de réunir une commission composée d'un grand nombre de ministères et lourde à gérer. Par ailleurs, après le transfert en 2008 sur le budget de la mission outre-mer des crédits des ministères contributeurs aux contrats de développement passés avec les COM, le transfert des crédits contractualisés des DOM (contrats de projet) en 2011 décidé à l'issue du Conseil Interministériel à l'outre-mer (CIOM) du 6 novembre 2009 nous conduit aujourd'hui à nous interroger sur l'adaptation de cet instrument de coordination interministérielle.

Par ailleurs, la Cour estime que « l'articulation des missions entre la DATAR et la DéGéOM n'est pas claire ».

Or, il me semble au contraire que l'évolution récente a été caractérisée par une clarification sensible.

En ce qui concerne la politique contractuelle nationale, le ministère de l'outre-mer a désormais la totale responsabilité de l'élaboration et du suivi des contrats de projet et des contrats de développement des collectivités d'outre-mer en lien avec les représentants de l'Etat sur ces territoires, la DATAR n'intervenant pas sur ce champ. La DéGéOM participe dans le cadre du GESPER (groupe d'étude et de suivi des contrats de projet Etat-Région) aux réunions techniques organisées par la DATAR et assure le suivi d'exécution au même titre que les autres ministères techniques.

En ce qui concerne la gestion des fonds européens, conformément à la circulaire du Premier ministre en date du 13 avril 2007, la DATAR et la DEGEOM assurent un rôle de coordination interministérielle, la DATAR intervenant dans le champ des programmes européens des régions métropolitaines et la DéGéOM sur ceux des régions d'outre-mer.

Dans ce cadre, il leur appartient, dans leur champ respectif, d'assurer le suivi de l'exécution des programmes et d'intervenir chaque fois que nécessaire pour accélérer leur avancement. La DATAR et la DéGéOM gèrent conjointement le programme national d'assistance technique « Europ'Act » d'appui aux programmes européens, qui couvre les régions métropolitaines relevant de l'objectif "Compétitivité et emploi" et les régions d'outre-mer relevant de l'objectif "Convergence". Mais cette

cogestion est plutôt source de cohérence dans l'utilisation de ce programme.

Enfin la Cour procède à une juxtaposition d'appréciations qui, telles que présentées, semblent vouloir illustrer la déconnexion de la DéGéOM par rapport aux directions des autres ministères.

S'agissant de la présence de la DéGéOM aux réunions interministérielles à laquelle elle est conviée, elle est, en règle générale, systématique. Le niveau de représentation est variable. Compte tenu de la diversité et de la technicité des sujets abordés, la DéGéOM est représentée au niveau des sous-directeurs, des chefs de département ou de leurs adjoints, accompagnés le plus souvent du chargé de mission en charge de la question abordée. La présence personnelle du Délégué général se justifie lorsque sont abordés des sujets à dimension plus vaste (comme la départementalisation de Mayotte ou la préparation de la réunion annuelle des signataires de l'accord de Nouméa).

Les appréciations portées sur les relations avec les autres ministères et la circulation de l'information ne traduisent pas la réalité du fonctionnement de la Délégation. S'il est vrai que la DéGéOM reste encore parfois tardivement associée en amont par quelques ministères à la production des textes, elle s'inscrit aujourd'hui dans un fonctionnement interministériel stabilisé et son rôle a été progressivement intégré : des groupes de travail thématiques ont ainsi été mis en place dans le cadre du pilotage d'actions conduites par la Délégation sur des sujets très divers (RSA Outre-mer, adaptation des dispositions législatives et réglementaires liées à la départementalisation de Mayotte...).

S'il est légitime de souligner que la position de la DéGéOM, nécessairement inconfortable, doit être en permanence confortée, il nous apparaît dès lors peu justifié de lui imputer les difficultés ou réticences que peuvent avoir certains ministères à reconnaître son rôle interministériel et notamment à respecter les dispositions de la circulaire du Premier ministre du 10 décembre 2008.

Telles sont les observations que je souhaitais porter à votre connaissance.
