

Le ministère de l'outre-mer

PRESENTATION

La Cour a déjà examiné, dans un passé récent, le fonctionnement du ministère de l'outre-mer qui portait alors le nom de ministère des départements et territoires d'outre-mer. La diversité des statuts des collectivités sur lesquelles il exerce désormais sa compétence explique ce changement d'appellation : s'il permet de couvrir l'ensemble des situations juridiques très variées liant la métropole à son extension au-delà des mers, il n'en n'a pas moins tendance à faire disparaître la complexité de ces rapports en leur donnant l'apparence de l'uniformité, puisque tous les territoires se fondent dans cet ensemble appelé outre-mer qui portait naguère encore le nom de « France d'outre-mer ».

Depuis quelques années la Cour n'a cessé, dans chacune de ses interventions, de rappeler que ce département ministériel était le seul à pouvoir exercer correctement, en raison de sa position privilégiée au sein de l'appareil de l'Etat, la mission de coordination de l'ensemble des politiques publiques consacrées à l'outre-mer. En effet la multiplicité des intervenants et la spécificité des problèmes propres à chaque collectivité ou territoire imposent qu'il y ait dans l'Etat, dès lors que le choix politique a été d'ériger en ministère autonome un département chargé de gérer les questions relatives à l'outre-mer¹²², une structure appropriée pour y incarner outre-mer l'interministérialité.

Force est de constater que jusqu'à présent le ministère de l'outre-mer n'a pas exercé la plénitude de la mission dont il est investi, faute, semble-t-il, d'une réelle volonté politique de le doter des moyens appropriés et d'avoir fait le choix entre une logique de mission et une logique de gestion. La Cour, préoccupée par cette situation croit devoir alerter les pouvoirs publics au moment où doivent être mises en œuvre les obligations découlant de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Or l'application correcte de la LOLF doit conduire à faire un choix propre à donner toute leur efficacité aux interventions de l'Etat outre-mer.

122) Dans le passé ce fut parfois un secrétariat d'Etat rattaché au ministère de l'Intérieur.

En l'état actuel, cette mission de coordination n'est pas assurée en raison de l'inadaptation des services du ministère à cette fonction. Il en résulte un défaut persistant d'évaluation qui prive cette administration de la possibilité d'assurer le pilotage de son action.

I - Une mission de coordination mal assurée

La fonction interministérielle de l'administration centrale de l'outre-mer constitue depuis la création de ce département sa véritable raison d'être.

Les textes ayant fixé ses attributions n'ont jamais manqué d'y insister, ce qu'exprime à nouveau le décret du 15 mai 2002 qui rappelle cette mission toujours aussi mal assurée en pratique.

L'exercice de pareilles attributions exige une forte autorité administrative fondée tout à la fois sur une connaissance des besoins de chacune des collectivités concernées et des actions engagées par les différents intervenants au sein de l'appareil de l'Etat. Or les contrôles successifs menés sur les investissements dans les territoires¹²³ puis les départements d'outre-mer¹²⁴, enfin sur la politique de l'emploi¹²⁵ et les actions en faveur du logement social¹²⁶, ont conduit la Cour à constater que cette évaluation des actions n'est effectuée par aucune autorité dans l'Etat.

Mais plus fondamentalement si la mission de coordination interministérielle est à ce point nécessaire, c'est en raison d'une réalité budgétaire assez singulière. En effet, les crédits inscrits au budget du ministère de l'outre-mer ne constituent qu'une part modeste des fonds mobilisés par l'Etat en faveur de l'ensemble des territoires concernés, la plupart des grands ministères disposant, pour leurs interventions hors de la France métropolitaine, de structures ou d'opérateurs dotés de crédits propres.

123) FIDES – Rapports publics en 1994 et 2000.

124) FIDOM – Rapport public 2001.

125) Référé en 2003.

126) Référé en 2004.

Ainsi pour l'année 2004 le montant total du budget du ministère de l'outre-mer s'est élevé à 1 122 M€, dont 940 millions en crédits d'intervention¹²⁷. Ce montant est à rapprocher des dotations publiques toutes origines confondues qui, selon le rapport parlementaire présenté devant le Sénat sur le projet du budget pour 2005, atteignent plus de cinq fois cette somme.

Pendant longtemps seuls deux fonds d'investissements destinés aux départements et aux territoires d'outre-mer, le FIDOM et le FIDES, regroupaient la presque totalité des crédits d'intervention du ministère. Une évolution récente a eu pour effet d'agréger au budget de l'outre-mer des crédits précédemment inscrits au budget des affaires sociales. C'est ainsi qu'en 1995 a été créé un troisième fonds, le FEDOM, doté en 2004 de près de 500 M€ en faveur de l'emploi dans les départements d'outre-mer. L'année suivante, a été inscrite à ce même budget la « ligne budgétaire unique » (LBU) pour le logement social d'un montant de 173 M€

Dans ces deux cas il s'est agi de mieux afficher l'effort consenti sur crédits publics dans des domaines sensibles : le chômage et le logement social. Certes, le transfert de ces crédits au budget de l'outre-mer a eu pour effet le doublement d'une année sur l'autre des crédits d'intervention du ministère procurant à ce département ministériel les apparences d'un renforcement spectaculaire de ses moyens. Or à peine votés, les crédits ont été restitués aux opérateurs qui en disposaient déjà précédemment, de sorte que leur inscription au budget de l'outre-mer ne traduit pas une augmentation nette des dotations de l'Etat.

Cette pratique s'apparente à un travestissement de la réalité budgétaire, contraire au principe de transparence en matière de finances publiques. On a laissé s'instaurer l'impression illusoire d'un renforcement des moyens du ministère dans des domaines essentiels, alors qu'en réalité ces transferts de crédits ne signifient en aucune façon transferts de responsabilités.

Le refus de créer *une mission interministérielle* pour l'ensemble du budget consacré à l'outre-mer, au sens de l'article 7 de la LOLF, marque l'absence de volonté affichée en vue d'obtenir les moyens adéquats permettant au ministère d'exercer ses responsabilités propres. En réalité ce ministère reste pour une bonne part confiné dans des tâches d'assistanat envers les populations dont il a la charge, tout en assurant la promotion des initiatives les plus spectaculaires prises en leur faveur.

127) Titre IV : 681 millions d'euros ; titre V : 6,9 millions d'euros.
et titre VI : 252,7 millions d'euros.

II - Les causes de l'impuissance de l'administration centrale

L'inaptitude des services de l'administration centrale de l'outre-mer à exercer ces missions tient pour une grande part à son incapacité à maîtriser la fonction juridique. De plus, elle n'a pas su se doter d'une organisation fonctionnelle et ne dispose pas des moyens humains adaptés à l'exercice de ses missions.

La révision constitutionnelle de 2003 a introduit des modifications du cadre juridique dans lequel chacune des collectivités d'outre-mer est inscrite, en précisant notamment les modalités selon lesquelles pouvaient être adaptés les lois et règlements de l'Etat et définies des organisations et des règles particulières.

L'extrême diversité des situations de droit dans lesquelles se trouvent aujourd'hui chacune des composantes territoriales de l'outre-mer rend nécessaire l'existence d'une fonction juridique pleine et entière au ministère de l'outre-mer. Déjà, le décret du 15 mai 2002 avait indirectement mis l'accent sur cette nécessité en lui donnant compétence pour "participer à l'élaboration et à la mise en œuvre des règles applicables dans les départements d'outre-mer" et pour "préparer et mettre en œuvre les règles applicables dans les collectivités [...]".

Or, le ministère partage en fait l'exercice de cette fonction juridique avec les autres départements ministériels. En outre, lorsque le ministère parvient à préserver une part de compétence face à des intervenants extérieurs, il ne profite pas de cette situation, laissant celle-ci se diluer au sein d'une pluralité de services et de bureaux, en dehors même des deux directions du ministère¹²⁸ qui ont chacune un pôle juridique.

Le ministère ne dispose pas non plus des moyens administratifs et humains lui permettant d'appliquer ce que devrait être la politique définie pour l'outre-mer.

La Cour souligne le problème de la cohabitation de deux directions dont les compétences paraissent concurrentes dans un ministère aux dimensions administratives modestes (l'effectif total des agents en 2004 se monte à 356). Il en résulte l'impression que les mêmes problèmes sont envisagés en fonction de deux conceptions contradictoires, voire

128) Direction des affaires politiques, administratives et financières (DAPAF)
Direction des affaires économiques, sociales et culturelles (DAESC)

antagonistes, l'une plus politique, l'autre plus technique. Une telle situation, jouit certes, d'une longue antériorité mais n'en est pas pour autant justifiée. La Cour a relevé, du fait de la concurrence entre les deux directions, l'éparpillement dans la gestion des crédits, l'éclatement dans le traitement des dossiers, la confusion dans l'exercice des responsabilités, conséquences inévitables d'une situation de double commande.

On est très éloigné d'une structure unifiée puisque l'organigramme du ministère pour 2004 fait apparaître un ensemble d'unités fonctionnelles aux attributions enchevêtrées et aux appellations diverses : secrétariat, bureau, mission, département, service, division, etc. Elles sont une quarantaine, à laquelle viennent s'ajouter des postes spécifiques à l'outre-mer, notamment les ambassadeurs délégués à la coopération régionale, dotés de délégations et d'un secrétariat permanent.

Par ailleurs la Cour a relevé qu'environ 120 fonctionnaires de ce ministère ne sont pas clairement rattachés à une quelconque structure de l'organigramme ; leur nombre n'est pas négligeable puisqu'il représente le tiers de l'effectif en fonction à l'administration centrale.

A ces défaillances dans l'organisation administrative s'ajoute l'insuffisance qualitative de nombre d'agents. Si le budget de l'outre-mer a connu une expansion constante depuis plusieurs années, étant passé en dotations initiales de 375 M€ en 1995 à 1700 M€ en 2005, les emplois budgétaires n'ont en revanche cessé de diminuer (- 15 %). Une telle situation peut sembler paradoxale, puisque le ministère n'a pas saisi l'opportunité offerte par des crédits budgétaires en augmentation sensible pour renforcer ses moyens humains, afin non seulement de gérer mais aussi de suivre et d'évaluer l'utilisation de ces crédits.

La Cour ne peut qu'émettre des doutes sur la capacité du ministère à exercer une fonction efficace de contrôle et d'évaluation. La décision originelle d'engager la dépense lui échappe ; la décision ultérieure de veiller au suivi de la politique arrêtée ne lui appartient pas davantage ; la décision ultime d'en apprécier la validité lui est en définitive déniée puisqu'il ne dispose d'aucun service adapté pour y procéder.

De surcroît la plupart des cadres de l'administration centrale sont des fonctionnaires d'autres départements ministériels, mis à disposition ou détachés généralement pour une brève durée, situation qui entraîne une rotation des personnels préjudiciable à la continuité de l'action administrative. Ces agents sont naturellement enclins à s'en remettre aux orientations de leur ministère d'origine plutôt qu'à une logique de mission propre aux spécificités de l'outre-mer.

III - L'absence d'évaluation des politiques outre-mer

Au regard de ce qui précède, il paraît difficile, sinon impossible d'évaluer les politiques engagées.

D'autres facteurs viennent encore aggraver cette situation. La Cour n'a cessé de constater l'insuffisance, voire l'absence, de remontée d'informations au niveau central portant sur les conditions dans lesquelles sont menées les actions sur le terrain. La déconcentration et la contractualisation des crédits qui représentent plus des trois quart du budget de l'outre-mer ne sauraient constituer une justification. Il convient donc de pallier la méconnaissance au niveau central des informations chiffrées en matière d'action publique en mettant en place les moyens techniques et informatiques appropriés.

Les travaux les plus récents de la Cour ont confirmé les défaillances dans le suivi des projets et des programmes et l'incertitude des données éparses collectées. La mauvaise remontée des informations s'accompagne d'un défaut récurrent dans la validation des données ainsi communiquées aux services centraux. Au surplus, lorsqu'elle remonte, l'information porte exclusivement sur les crédits du ministère ; mais rien en revanche n'est communiqué s'agissant des crédits provenant d'autres administrations. Une telle situation dénie l'exercice de la fonction interministérielle.

Une réflexion approfondie sur les lacunes de la fonction d'information est, malgré quelques améliorations ponctuelles, plus que jamais nécessaire.

A défaut, l'application de la LOLF risque d'être inopérante, le ministère n'étant pas en mesure de renseigner les indicateurs de performance.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les constatations de la Cour conduisent à s'interroger sur l'organisation et le fonctionnement de l'administration centrale du ministère de l'outre-mer.

La Cour ne saurait méconnaître la nature particulière de ce département, caractérisé par une spécificité politique et juridique propre à chacun des territoires ou départements dont il a la charge, et par une complexité de gestion tenant à leur diversité ethnique et climatique, à leur dispersion géographique, à l'existence d'une très vaste zone maritime. Le rapport que le ministère doit entretenir avec tous les territoires est essentiel, mais il est avéré qu'il est dépourvu des moyens nécessaires au suivi et à l'évaluation de la dépense publique qu'il contribue à mettre en œuvre.

A l'évidence le choix entre une administration de mission et une administration de gestion n'a pas été clairement opéré. En conséquence les structures et les ressources humaines ne constituent pas une réponse adaptée à l'exercice de ses multiples attributions.

Il n'est toutefois plus possible aujourd'hui de différer cet arbitrage fonctionnel, car, dans l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances, il convient désormais de s'organiser en termes d'objectifs, de performance et de résultats dans la conduite des actions et la justification de l'emploi des crédits. Les démarches récentes entreprises en ce sens doivent aboutir afin d'asseoir la légitimité et la capacité de ce ministère à assumer pleinement sa spécificité. Faute d'y parvenir, la justification d'un ministère autonome se trouverait remise en cause.

Dans cette perspective, la Cour émet plusieurs 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.*
-

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'OUTRE-MER

1 - La mission interministérielle du ministère de l'outre-mer

1-1 : L'intervention du ministère de l'outre-mer s'inscrit par nature dans l'interministérialité. Si des progrès doivent encore être accomplis pour améliorer et conforter ce rôle, des actions ont été entreprises ces dernières années pour lui donner une dimension concrète. Ainsi par exemple en 2003, le ministère a convoqué à nouveau, après plusieurs années de mise en sommeil, la commission de coordination des investissements de l'Etat outre-mer ; il assure son rôle interministériel dans le suivi de la mise en œuvre des contrats de plan, des contrats de développement, des documents uniques de programmation ou dans des dossiers économiques sensibles et actuels comme par exemple, les questions agricoles (banane, sucre, rhum), les problématiques européennes (perspectives financières 2007/2013, nouveaux règlements communautaires, nouvelle programmation) ou certains dossiers particuliers (nickel). De même, le ministère de l'outre-mer est le correspondant privilégié des services de la Commission européenne pour toutes les questions concernant l'outre-mer français (questions économiques, justice et affaires intérieures).

L'évolution du statut européen de Mayotte de celui de « PTOM » en celui de « RUP » est portée par le ministère de l'outre-mer dans une démarche strictement interministérielle de même nature que celle conduite par le SGCI.

Enfin, la présence au sein des services du ministère d'agents de parcours ministériels différents constitue, sans qu'il puisse être possible de la quantifier précisément, une grande richesse au service d'une capacité d'expertise reconnue et d'une animation de réseaux d'information qui facilitent au quotidien son action interministérielle.

1-2 : Le ministère de l'outre-mer a engagé une réflexion tendant à amplifier et à accélérer cette évolution.

La réflexion engagée pour la réforme des structures de l'administration centrale (cf. 2^{ème} partie de la présente réponse) privilégie la montée en puissance de la mission interministérielle du MOM.

Ainsi est-il envisagé une identification plus claire, voire un regroupement des services dédiés directement à cette mission, la création d'un service de l'évaluation des politiques publiques et l'organisation d'une expertise juridique plus efficace.

1-3 : Cette réforme doit toutefois tenir compte de certaines limites existant à ce jour :

1-3-1 : La création d'une mission interministérielle dédiée à l'outre-mer, dans le cadre de l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, que la Cour juge souhaitable, ne peut, en l'état, être mise en œuvre.

Une telle mission devrait en effet regrouper des programmes consacrés à l'outre-mer, et placés sous la responsabilité de différents ministères. Or ces derniers ne sont pas actuellement en mesure d'identifier toujours avec une précision suffisante les crédits qu'ils consacrent à l'outre-mer au sein des différentes politiques relevant de leur responsabilité, et surtout de mettre en place les moyens d'un pilotage différencié.

Conscient du rôle qui est le sien au regard de l'utilisation des crédits d'Etat consacrés à l'outre-mer, le ministère de l'outre-mer a fait le choix d'une montée en puissance progressive selon deux voies :

- un document de politique transversale a été mis en place, limité pour 2006 à la politique de l'emploi, mais qui a vocation à s'étendre progressivement à d'autres politiques nécessitant une coordination forte.
- le ministère de l'outre-mer a demandé au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, une adaptation de ses accès aux applications comptables afin d'être en mesure de réaliser un suivi de l'ensemble de la dépense de l'Etat outre-mer.

1-3-2 : La diversité des attributions du ministère de l'outre-mer ne permet pas d'organiser entièrement son administration centrale comme une administration de mission même s'il est vrai que ce modèle de fonctionnement peut prévaloir pour certains secteurs et y être développé.

En effet, bien que l'on ne puisse que partager l'analyse de la Cour sur l'importance de la fonction d'animation et de coordination interministérielles dévolue au ministère de l'outre-mer, il importe d'observer que celui-ci doit également assurer la gestion directe de certaines politiques ou actions publiques ; ainsi en est-il de la politique de l'emploi et du logement social. Dans ces domaines, le ministère de l'outre-mer bénéficie d'une connaissance des spécificités ultra-marines qui permet de supposer qu'un transfert des tâches de gestion précitées aux ministères qui les prennent en charge au titre de la métropole serait globalement coûteux et peu efficace pour l'Etat.

Il est constamment observé d'ailleurs que la plupart des Départements ministériels répugnent, compte tenu notamment de l'enjeu financier limité, à consacrer les moyens nécessaires à l'adaptation de leur action outre-mer.

Bien qu'il dispose de moyens globalement limités, le ministère de l'outre-mer déploie aux services des politiques qu'il prend directement en charge des moyens plus importants que ne le signale la Cour.

1-4 : *Le ministère de l'outre-mer n'interprète en aucune manière son rôle comme étant au service d'une politique d'assistanat même s'il convient également d'aider les collectivités d'outre-mer à compenser des handicaps.*

La recherche outre-mer est ainsi particulièrement remarquable et porteuse de richesses pour l'ensemble de la population française. L'évolution de l'emploi salarié dans le secteur marchand est aussi un bon indice de la capacité de développement des collectivités d'outre-mer. De même, la politique européenne en faveur des régions ultrapériphériques et des pays et territoires d'outre-mer (PTOM) est un exemple riche et concret de l'action entreprise par le ministère pour défendre leurs intérêts de développement économique à la Commission et au Conseil et pour orienter à leur profit les outils communautaires (fonds structurels notamment) de compensation de leurs handicaps structurels. Enfin, la problématique environnementale est très forte pour nos collectivités fragiles et vulnérables aux éléments naturels et le ministère est le moteur incontournable de la mutualisation des expériences des DOM et des COM et de leurs moyens de lutte contre les calamités naturelles (par exemple la prise en compte du risque sismique).

2 - L'administration centrale du ministère de l'outre-mer sera réorganisée

2-1 : *Menée dans le sens des préconisations de la Cour, la réforme des structures de l'administration centrale du ministère de l'outre-mer s'ordonnera autour de quatre axes principaux :*

- la création d'un secrétariat général, regroupant l'ensemble des fonctions transversales, chargé de coordonner les réflexions stratégiques du ministère ; il mettra en œuvre la stratégie ministérielle de réforme et assurera le pilotage des actions de réforme de l'Etat. Il devra disposer d'une vue d'ensemble au profit du ministre et de son cabinet, proposer des arbitrages (budgétaires, ressources humaines), dégager les marges de manœuvre pour définir les priorités.*
- la création d'un pôle juridique unique rattaché au secrétaire général sera menée à bien. Cette réorganisation pourrait conduire à la création d'un service chargé d'élaborer directement ou d'expertiser les textes du ministère ; il disposerait d'une base de données sur l'état du droit outre-mer qu'il mettrait à jour et dont il assurerait l'accessibilité.*
- l'examen des différentes fonctions actuellement confiées aux deux directions afin d'y introduire, ainsi que la Cour le préconise, plus de clarté et d'efficacité que ne le permet aujourd'hui la stricte dissociation des fonctions administratives d'une part et des fonctions économiques, sociales et culturelles d'autre part.*

Cet examen pourrait conduire à regrouper au sein d'une direction non rattachée au secrétariat général les activités de coordination interministérielle, à y créer un pôle chargé de l'évaluation des politiques publiques et à y intégrer la prise en charge des politiques mises en œuvre directement par le ministère.

- *la réorganisation de la fonction financière pour tirer toutes les conséquences de la mise en œuvre de la LOLF. Il est notamment prévu que chacun des responsables de programme soit mis en capacité d'exercer la fonction d'ordonnateur principal délégué, cette réforme s'accompagnant, dans le souci d'une utilisation optimale des moyens, d'une réorganisation du bureau des affaires financières qui sera en position de « prestataire de service » de chacun des responsables de programme.*

Par ailleurs, la recherche d'une meilleure capacité de synthèse a conduit à la désignation de chargés de mission « géographiques », occupant cette fonction à temps partiel.

2-2 : *En ce qui concerne les moyens humains du ministère de l'outre-mer, la Cour souligne le handicap constitué par le fait que les personnels d'encadrement en fonction à l'administration centrale du ministère de l'outre-mer ne lui appartient pas, qu'il s'agisse d'agents détachés ou d'agents mis à disposition.*

Cette situation, justement signalée, car source de fragilité, recouvre en réalité deux phénomènes distincts :

- *l'administration centrale du ministère de l'outre-mer, depuis ses origines en 1959, est constituée pour partie d'agents mis à sa disposition par d'autres Départements ministériels ; ainsi une quarantaine de collaborateurs (hors cabinet ministériel) viennent-ils compléter les effectifs rémunérés par le ministère.*

Dans le souci de mieux maîtriser ses ressources humaines, le ministère, à plusieurs reprises dans le passé, et récemment pour l'élaboration du projet de loi de finances pour 2006, a demandé le transfert à son profit des emplois correspondants. La mise en œuvre de la LOLF a été l'occasion d'engager un tel mouvement, même si les chiffres demeurent modestes, puisque quatre « ETPT » ont été transférés du plafond du ministère en charge de l'équipement sur celui du ministère de l'outre-mer ainsi que la masse salariale correspondante.

Le ministère de l'outre-mer entend poursuivre ce mouvement avec d'autres Départements ministériels, la situation la plus difficile à résoudre étant incontestablement constituée par les mises à disposition originaires du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie dont la prise en charge par l'outre-mer est susceptible de

leur faire perdre de l'attractivité, surtout en ce qui concerne l'encadrement supérieur.

- Le nombre important de personnels originaires d'autres départements ministériels détachés au sein du ministère de l'outre-mer et, à l'inverse de personnels du ministère détachés (il n'y a pas de mise à disposition) auprès d'autres administrations a une autre cause qui explique ces deux mouvements qui ne sont contradictoires qu'en apparence : l'administration centrale de l'outre-mer dispose en effet de corps de fonctionnaires qui lui sont propres et dont les effectifs sont très réduits

Le faible nombre de postes à offrir ne permet pas de répondre complètement, à titre interne, aux légitimes aspirations de mobilité des agents (les détachements apparaissent comme une nécessaire « respiration » des corps concernés) alors que dans le même temps les postes mis à la vacance ne peuvent pas toujours être pourvus par des candidatures internes au profil adapté.

C'est la raison pour laquelle la recherche d'une fusion avec d'autres corps de fonctionnaires a été inscrite dans la stratégie de réforme du ministère. Des travaux ont été engagés en ce sens avec le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, en vue d'une fusion des corps administratifs d'administration centrale, des préfetures et de la police nationale, recherchée à l'horizon du 1^{er} janvier 2007.

La présence de fonctionnaires appartenant à d'autres ministères au sein du ministère de l'outre-mer introduit un élément de complexité qui oblige à sélectionner soigneusement ces agents et doit rendre l'encadrement attentif à leur capacité et leur volonté de prendre en compte les spécificités de l'outre-mer. Cet apport extérieur permet de développer un réseau d'informations et d'assurer une meilleure circulation des informations avec les autres ministères. Le fait qu'au sein du ministère les départements chargés respectivement de l'emploi et du logement soient à même de proposer des politiques publiques propres avec des outils originaux distincts de la métropole est bien la preuve qu'ils ne s'en remettent pas aux orientations de leur ministère d'origine. Bien au contraire, c'est l'illustration d'une expérience professionnelle mise au service de l'outre-mer.

**RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE
L'INDUSTRIE**

L'insertion au rapport public annuel sur « le Ministère de l'Outre-Mer » appelle de ma part les remarques suivantes sur la responsabilité des politiques menées, sur l'application de la loi organique relative aux lois de finances et l'organisation du ministère.

1- La responsabilité des politiques conduites financées sur le budget de l'Outre-Mer

Comme le souligne la Cour, l'ajout progressif de responsabilités en matière de gestion de crédits (emploi, logement) au champ de compétence du ministère n'a pas modifié sa vocation d'administration de mission à portée interministérielle.

Pour autant, considérer que le transfert des crédits de l'emploi et du logement dont l'exécution s'appuie pour l'essentiel sur des opérateurs dans les mêmes conditions que si les crédits étaient rattachés au budget des départements ministériels en charge de ses politiques, « s'apparente à un travestissement de la réalité budgétaire, contraire au principe de transparence en matière de finances publiques » paraît un jugement excessif. C'est bien le ministère de l'Outre-Mer qui est responsable des politiques de l'emploi et du logement pour les crédits inscrits sur son budget et qu'il gère. Le ministère de l'Outre-Mer recourt à des dispositifs identiques à ceux mis en œuvre en métropole d'une part, et à des dispositifs spécifiques, d'autre part.

Dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 la responsabilité des programmes de la mission Outre-Mer est confiée aux directeurs du ministère de l'Outre-Mer.

2- L'application de la loi organique relative aux lois de finances

Sauf mauvaise compréhension de la pensée de la Cour, il ne semble pas qu'il y ait un lien entre l'absence de création d'une mission interministérielle pour l'ensemble du budget consacré à l'Outre-Mer et la qualification de « tâches d'assistant envers les populations dont il a la charge » dans lesquelles le Ministre de l'Outre-Mer resterait confiné.

Un jugement sur les politiques d'intervention du ministère de l'Outre-Mer devrait, comme le souhaite au demeurant la Cour à juste titre, s'appuyer sur une véritable évaluation des actions menées.

La création d'une mission interministérielle pour l'ensemble des moyens consacrés à l'Outre-Mer, au sens de l'article 7 de la LOLF, n'aurait guère constitué une solution opérationnelle, faute de pouvoir décrire les politiques de l'Etat, notamment celles qui ne reposent pas sur les crédits

d'intervention, selon une logique territoriale. Le fait que cette voie n'ait pas été retenue ne peut être lu comme « l'absence de volonté affichée en vue d'obtenir les moyens adéquats permettant au ministère d'exercer ses responsabilités propres ».

3-L'organisation du ministère

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie note avec intérêt les remarques de la Cour concernant la fonction juridique, la concurrence entre les deux directions du ministère « cause d'éparpillement dans la gestion des crédits, d'éclatement dans le traitement des dossiers, de confusion dans l'exercice des responsabilités » ainsi que « l'insuffisance qualitative de nombre d'agents ».

Il note à cet égard, la réflexion du ministère de l'Outre-Mer en vue de renforcer l'efficacité de son organisation. Il souhaite cependant souligner que les nécessaires progrès en matière d'évaluation relèvent en priorité d'une meilleure remontée des informations et de leur exploitation par les services gestionnaires. La création d'un service dédié est une piste qui mérite un examen plus approfondi. Elle serait inopérante faute d'effort prioritaire sur le dialogue de gestion et le suivi des crédits.
