



Le 26 mai 2021

Le Premier président

à

Monsieur Sébastien Lecornu

Ministre des outre-mer

Réf. : S2021-1066

Objet : Les dépenses du cabinet du ministre des outre-mer

Au terme de son contrôle des dépenses du cabinet du ministre des outre-mer entre 2017 et 2020, effectué en application de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières, la Cour m'a demandé de vous faire part, conformément à l'article R. 143-11 du même code, de celles de ses observations et recommandations qui sont de nature à en améliorer sa gestion.

Depuis plusieurs décennies, les pouvoirs publics ont pris diverses dispositions de nature réglementaire, notamment en matière d'effectifs et d'indemnités servies, pour encadrer les moyens affectés aux cabinets ministériels. Plusieurs circulaires du Premier ministre ont prescrit : retenue, économie et exemplarité¹. Si cet effort normatif est louable compte tenu des risques en matière de gestion et de réputation qui s'attachent à ce type de dépenses, les règles relatives aux dépenses des cabinets demeurent cependant hétérogènes, voire incomplètes.

La Cour a mis en lumière que les textes applicables laissent des marges d'incertitude dans l'encadrement de ces dépenses et dans les vérifications auxquelles elles doivent être soumises. Ainsi, les contrôles touchant aux engagements et aux paiements, placés sous la responsabilité de l'ordonnateur puis du contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM), dans le cas des dépenses d'administration centrale, sont largement inopérants à l'endroit des dépenses du cabinet.

¹ Circulaires du 2 juillet 2010 relative à l'État exemplaire (instructions concernant les cabinets ministériels) ; du 20 avril 2017 relative à la gestion du parc automobile de l'État ; du 24 mai 2017 relative à une méthode de travail gouvernemental exemplaire, collégiale et efficace et du 23 juillet 2019 sur l'exemplarité des membres du Gouvernement.

Parallèlement, l'information du Parlement, qui a été améliorée depuis que lui est présenté un document annuel relatif aux effectifs des cabinets ministériels (« jaune budgétaire »), demeure perfectible. Ainsi au sein du programme 138 *Emploi outre-mer*, les dépenses du cabinet du ministre sont regroupées avec les crédits de plusieurs autres unités opérationnelles (UO), notamment avec ceux de la direction générale des outre-mer (DGOM), au sein de l'action 03 *Pilotage des politiques outre-mer*. Cette juxtaposition des UO, au sein d'une même action, ne permet pas de connaître la dotation allouée au cabinet. Il conviendrait donc de compléter l'information du Parlement en identifiant précisément dans le « jaune budgétaire » les crédits alloués aux dépenses de fonctionnement et de représentation du cabinet, au sein du programme budgétaire qui en est le support.

Si la Cour n'a pas relevé de dysfonctionnement majeur depuis 2017, elle a constaté que la nature des dépenses liées à l'activité du ministre et de son cabinet l'expose à des risques particuliers, même si les montants en jeu sont modestes au regard de l'ensemble des dépenses de cette administration (environ 6 M€ seulement sur un total de 2 332 M€ pour la mission *Outre-mer* en 2020). Si les missions du cabinet présentent indéniablement des caractéristiques propres, l'analyse des principales dépenses montre qu'il est nécessaire et possible de mieux les concilier avec l'encadrement et le contrôle nécessaires pour en garantir la régularité et la transparence.

La Cour observe au demeurant qu'à l'occasion du changement de ministre, en juillet 2020, et en lien avec les investigations qu'elle conduisait, une meilleure prise en compte de ces risques et un début de remise en ordre sont intervenus.

1. LE POIDS DU BUREAU DU CABINET DANS L'ADMINISTRATION CENTRALE DU MINISTÈRE

L'examen des effectifs du cabinet et du bureau du cabinet du ministère a mis en lumière la part significative des personnels de soutien au cabinet, cette proportion n'étant toutefois pas la plus élevée par rapport à l'ensemble des ministères.

Effectifs comparés des cabinets et bureaux du cabinet de quatre ministères (2020)

Ministères	Effectifs 2020		Ratio Bdc / Cab
	Cabinet	Bureau du cabinet	
Agriculture	10	84	8,4
Culture	10	44	4,4
Cohésion des territoires	10	65	6,5
Outre-mer	9	56	6,2

Source : cabinet du ministre des outre-mer

Or ces 56 agents qui interviennent en soutien du cabinet du ministre représentent une charge de gestion et quasiment la moitié de l'effectif de la direction générale des outre-mer (DGOM), unique administration centrale du ministère, qui ne compte que 137 agents hors bureau du cabinet. Cette charge affaiblit la capacité de cette direction comme le relevait déjà le référé de la Cour des comptes du 21 novembre 2016 relatif à l'administration centrale du ministère des outre-mer², qui recommandait au Premier Ministre de « réexaminer la distribution des effectifs du ministère des outre-mer entre le cabinet et la direction générale pour renforcer la fonction prospective de celle-ci ». Il n'a pas été donné suite à cette recommandation, alors même qu'un rapport remis au Premier ministre en août 2018 par la délégation interministérielle à la transformation publique (DITP) soulignait la nécessité de surmonter cette difficulté pour assurer un pilotage interministériel plus efficace des politiques publiques outre-mer.

² [Référé n°S2016-3531 relatif à l'administration centrale du ministère des outre-mer](#) - Cour des comptes – www.ccomptes.fr.

La Cour réitère sa recommandation au moment où la DGOM est chargée du pilotage de plusieurs plans stratégiques (plan logement outre-mer³, plan de relance outre-mer, livre bleu outre-mer...).

2. LES RÉMUNÉRATIONS DES CONSEILLERS ET LES INDEMNITÉS DE SUJÉTION SPÉCIALE

La détermination de la rémunération du personnel contractuel et - en ce qui concerne le versement de l'indemnité de sujétion particulière (ISP) - des fonctionnaires affectés au cabinet ou au bureau du cabinet, résulte d'échanges relativement formalisés entre le chef de cabinet du ministre et le cabinet du Premier ministre, via le secrétariat général du Gouvernement (SGG). Le seul montant global de ces ISP représente environ 500 000 € en année pleine pour le cabinet du ministre des outre-mer.

Or, l'examen de ces rémunérations - passées de 2,99 M€ à 3,76 M€ en l'espace de quatre ans - comme des situations matérielles, a montré leur grande variété. Cette dispersion résulte davantage des profils des personnes, de leur affectation précédente, de leur statut, que de l'importance des fonctions qu'ils exercent au sein du cabinet. La Cour a relevé également le versement, de façon systématique, d'une indemnité de sujétion particulière (ISP), dite « *exceptionnelle* », qui revêt toutes les caractéristiques d'une prime de fin d'année, y compris pour les fonctionnaires du bureau du cabinet alors que leurs conditions de travail ne diffèrent guère de celles de leurs collègues de la DGOM qui, eux, n'en bénéficient pas.

Dans sa réponse à la Cour, la secrétaire générale du Gouvernement a confirmé le caractère discrétionnaire de l'attribution de ces ISP. Elle a souligné que « *le ministre dispose d'une liberté d'appréciation pour arrêter le montant des attributions individuelles versées aux bénéficiaires, en fonction de la nature et de l'importance des sujétions auxquelles ces derniers sont astreints (...)* ». La secrétaire générale du Gouvernement se réfère explicitement à la circulaire 4823/SG du 6 décembre 2001 d'application du décret 2001-1148 du 5 décembre 2001⁴ instituant les ISP, qui fait référence à la détermination fonctionnelle des indemnités. Ce texte renvoie à une logique de cotation de postes qui devrait davantage inspirer la détermination des rémunérations des fonctionnaires et des contractuels affectés en cabinet. Faute de règles claires et transparentes, les tenants et les aboutissants de ces attributions indemnitaires sont par ailleurs parfois mal compris.

La Cour estime qu'il serait judicieux, en s'appuyant sur des critères objectifs, tels que le niveau des fonctions exercées, d'aboutir à une échelle de rémunérations claire, objective et sans ambiguïté pour les collaborateurs de cabinet.

3. LES DÉCLARATIONS D'INTÉRÊTS À LA HAUTE AUTORITÉ POUR LA TRANSPARENCE DE LA VIE PUBLIQUE (HATVP)

Les membres du cabinet sont tenus d'effectuer des déclarations d'intérêts et de patrimoine à l'intention de la HATVP⁵. À l'automne 2020, certaines des déclarations de patrimoine de l'équipe en fonction avant juillet 2020 n'avaient toujours pas été produites.

Il ressort par ailleurs des investigations conduites que les doubles de ces déclarations d'intérêts déposées par les conseillers étaient conservés, non ouverts et sans avoir été consultés, dans un coffre du cabinet.

Or, cette obligation de déclaration, qui contribue à la prévention des conflits d'intérêts, impose que les personnes chargées d'une mission de service public, placées sous l'autorité d'un supérieur hiérarchique, saisissent celui-ci si elles estiment se trouver dans une situation de conflit d'intérêts. L'esprit même de la loi est donc bien que l'autorité hiérarchique soit informée en même temps que la Haute Autorité de tout risque de conflit d'intérêt potentiel.

³ [Le logement dans les départements et régions d'outre-mer](#) – Cour des comptes – rapport septembre 2020.

⁴ [Décret n°2001-1148 du 5 décembre 2001](#) instituant une indemnité pour sujétions particulières des personnels des cabinets ministériels.

⁵ Article 11.8° de la [loi n°2013-907 du 11 octobre 2013](#) relative à la transparence de la vie publique.

La Cour recommande de veiller à ce que ces déclarations d'intérêts soient effectivement examinées par le directeur de cabinet lors de la nomination et de la prise de fonctions de chaque conseiller.

4. LES DÉLÉGATIONS DE SIGNATURE ET LES MOYENS DE PAIEMENT

La Cour a relevé que le ministre des outre-mer déléguait sa signature à divers agents du cabinet ou du bureau du cabinet sur le fondement d'une délégation permanente, pour « *signer, au nom du ministre des outre-mer, tous actes et décisions, dans la limite de leurs attributions, à l'exclusion des décrets et des arrêtés* ». Ces délégations étaient faites dans les limites fixées par les décrets du 23 janvier 1947 et du 27 juillet 2005⁶ relatifs aux délégations de signature des membres du Gouvernement. Plusieurs collaborateurs du ministre (directeur de cabinet, directeur adjoint, chef de cabinet, chef du bureau du cabinet et son adjoint) ont ainsi reçu délégation pour engager des dépenses sans limite de montant ni de nature.

Cette latitude, cumulée à la distribution relativement large de cartes d'achat au sein du cabinet et du bureau du cabinet, a conduit à la confusion des responsabilités et à la dilution des contrôles sur l'opportunité et la régularité des dépenses.

Sur la base d'un échantillon, la Cour a relevé, certes pour des montants limités, des engagements en régularisation, des dépenses sans justificatifs, des paiements irréguliers (dont ceux d'amendes pour des infractions de circulation commises par les chauffeurs du cabinet), des certifications de service fait *a posteriori* et des dossiers de dépenses égarés.

En tout état de cause, le ministre, ordonnateur principal, ne doit déléguer sa signature et n'autoriser des moyens de paiement automatisés (carte d'achat ou cartes bancaires) qu'à des conditions précises et formalisées. C'est la condition pour que les étapes de la dépense au cabinet s'exécutent dans le respect des règles budgétaires et comptables.

À la suite des observations de la Cour, ces faiblesses, liées à ces délégations de signature extensives et peu encadrées, étaient en voie de rectification au cabinet du ministre.

5. LE CONTRÔLE BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE

Le contrôle budgétaire et comptable des dépenses du cabinet s'est avéré partiel et insuffisant. Une part non négligeable des dépenses n'est pas traçable, voire manque de lien évident avec les activités du service ou a été effectuée en dehors des marchés mutualisés portés par le ministère de l'intérieur, qui soutient le ministère dans ce domaine.

Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel a souligné à la Cour les limites des contrôles qui s'imposent à lui. Ceux-ci, « *conformément à une jurisprudence constante du Conseil d'État, n'ont pas porté sur l'opportunité, la légalité interne ou le rattachement au service des engagements juridiques et des décaissements y afférents* ». Il souligne que ses contrôles ne pouvaient aller au-delà de ce qui a été diligenté durant la période examinée ; cela valait ainsi pour les cartes d'achat, qui ont donné lieu à de fréquents paiements irréguliers ou insuffisamment documentés sur l'échantillon d'une centaine de paiements examinés ou pour les frais de représentation car « *la liste des personnes présentes aux déjeuners n'est pas requise par la nomenclature des pièces justificatives et le comptable n'a pas à s'assurer du rattachement effectif de la dépense au service* ».

S'agissant des contrôles sur ces dépenses, le cabinet du ministre, prenant acte de ces lacunes, a indiqué à la Cour « *qu'une réflexion (était) engagée (...) sur le contrôle financier interne au sein du cabinet (...) et sur un déplacement de ce contrôle vers des acteurs externes, notamment le CBCM et la direction de l'évaluation de la performance, de l'achat, des finances et de l'immobilier (DEPAFI)* » du ministère de l'intérieur.

⁶ [Décret n°2005-850 du 27 juillet 2005](#) relatif aux délégations de signature des membres du Gouvernement.

Le secrétaire général du ministère de l'intérieur, pour sa part, a rappelé que la fonction de responsable délégué de la fonction financière ministérielle incombe à la DGOM. À ce titre, son centre de prestations financières n'exerce pas de contrôle d'opportunité et ne traite pas les paiements par cartes d'achat, qui sont directement pris en charge par le CBCM. Il a indiqué cependant que les conditions du contrôle « *seront réexaminées et renforcées et le rôle de chacun précisé* » pour « *établir un plan de contrôle interne financier, en collaboration avec la DEPAFI et le DCM* », afin de « *perfectionner et sécuriser le circuit des dépenses* ».

Enfin, à propos de l'encadrement et du contrôle de ces dépenses, la secrétaire générale du Gouvernement a souligné que « *les responsables de programme et les ordonnateurs sont habilités à exercer toutes leurs prérogatives sur les dépenses des cabinets ministériels (...) les secrétaires généraux des ministères doivent s'assurer que les achats réalisés sont conformes aux orientations et à la politique fixée par la direction des achats de l'État* ».

Bien que ces arguments soient fondés sur des textes, la Cour relève que les dispositions citées n'ont pas empêché les anomalies constatées. Il convient donc que la réflexion entreprise pour mieux encadrer les dépenses du cabinet aboutisse rapidement.

6. LES ARRIÉRÉS DES CABINETS PRÉCÉDENTS

Lorsqu'intervient un changement de ministre, le passage des dossiers d'un cabinet à l'autre est souvent réduit au minimum. Cette pratique a malheureusement des incidences en dépenses. La Cour a relevé l'existence d'un montant de 4 365,85 € d'impayés dus au restaurant du ministère (« popote ») exposés par le cabinet d'août 2016 à mai 2017 et finalement réglés en 2017 par carte d'achat. De manière plus significative, quatre impayés au titre de transports aériens réalisés subsistaient encore fin 2020, dont l'un depuis 2011, auprès de l'escadron de transport 60 de l'armée de l'air, pour un total avoisinant 216 000 €. Un début de règlement de ces arriérés a été engagé par l'actuel cabinet.

Il importe que la transition d'un cabinet ministériel vers le suivant intervienne dans les conditions de précision et de rigueur qu'exige le principe républicain de continuité de l'État.

7. LES FRAIS DE BOUCHE

Pour assurer l'alimentation d'une équipe de 10 puis 15 conseillers de mai 2017 à novembre 2020, 726 599 € auront été dépensés en frais de bouche, soit 15 800€ par mois en moyenne.

La Cour a relevé que la possibilité de se restaurer sur place, en principe réservée aux seuls membres du cabinet à raison de leurs contraintes propres, a été fortement élargie à d'autres personnels du ministère, malgré le coût de revient élevé par repas⁷. En l'absence de comptabilité matière, il a été impossible de déterminer quelle part des achats de denrées profitaient à la « popote » ou aux réceptions officielles. Par ailleurs, il est apparu que les plateaux-repas préparés par la « popote » pris à titre personnel depuis 2017 par les ministres successifs, qui auraient dû être facturés et réglés en application de la circulaire précitée du Premier ministre de 2019, ne l'ont pas été avant que la Cour n'en fasse l'observation. Enfin, à aucun moment l'hypothèse d'une externalisation de ce service, comme cela s'est fait par exemple pour les ministères voisins sis avenue de Ségur, n'a été envisagée.

Si les montants globaux en cause - entre 1 et 2 M€ par an, réceptions comprises - sont limités par rapport aux crédits du ministère, le caractère symbolique de ces dépenses appelle à un regard plus attentif en matière de remboursement des consommations.

⁷ Plus de 20 € par repas en moyenne, hors frais de personnel.

8. LE PARC AUTOMOBILE

Alors que le parc automobile du cabinet du ministre était constitué de 13 véhicules au 1^{er} novembre 2020, la Cour a relevé que plusieurs prescriptions de la circulaire précitée du Premier ministre de 2017 n'étaient pas respectées.

Ainsi, deux véhicules étaient attribués *de facto* à des membres du cabinet ou assimilés, alors que ces agents n'ont pas vocation à être attributaires d'un véhicule es fonctions (directeur adjoint et chef de cabinet). Le véhicule attribué au directeur de cabinet était d'une catégorie supérieure à celle prescrite par la circulaire du Premier ministre. Trois véhicules de plus de sept ans étaient encore en service, contrairement à la même circulaire. Enfin, des équipements « police » (gyrophare et avertisseurs deux tons) équipaient d'autres véhicules que celui du ministre.

Le directeur de cabinet a assuré à la Cour que certaines de ces anomalies étaient en cours de correction.

9. LES DÉPENSES LIÉES AUX TRANSPORTS AÉRIENS

De mai 2017 à novembre 2020, les deux ministres successifs ont effectué 61 déplacements officiels, soit une moyenne de l'ordre de 20 voyages par an, pour une dépense totale proche de 1,7 M€. À cela s'ajoutent 120 000 € pour les quatre voyages spéciaux, organisés pour le ministre par l'escadron de transport d'entraînement et de calibration (ETEC) de l'armée de l'air. Cette fréquence et ce niveau de dépenses sont une spécificité du ministère des outre-mer dont le champ couvre 12 territoires dispersés sur le globe.

La Cour a relevé que deux de ces voyages ont été effectués hors du cadre du marché de voyage souscrit par le ministère de l'intérieur pour le compte des deux ministères. Ces voyages spéciaux (d'un coût allant jusqu'à 4 500 € par heure de vol) ont été organisés alors que des liaisons aériennes commerciales existaient. La Cour rappelle qu'il importe de veiller à ce que ces modalités particulières soient réservées aux situations d'urgence absolue - comme cela a été le cas pour l'ouragan Irma qui a frappé les Antilles en septembre 2017 - et qu'elles demeurent autorisées par le Premier ministre.

Au-delà de ces voyages aériens, la Cour a mis en évidence que de nombreux types de dépenses effectuées au cabinet recelaient des gisements d'économies significatives. Elle appelle à ce que soient poursuivis les efforts de maîtrise accrue sur de nombreuses charges à l'exemple des pratiques observées par la Présidence de la République⁸.

La Cour formule les cinq recommandations suivantes :

Recommandation n° 1 : Reconsidérer la répartition des crédits de fonctionnement de l'action 03 du programme 138 dans le sens d'un rééquilibrage des dotations en faveur de la DGOM ;

Recommandation n° 2 : Revoir la répartition des tâches et des emplois entre le cabinet et le bureau du cabinet d'une part, et la DGOM d'autre part, afin de redonner à celle-ci les moyens de faire face à la plénitude de ses missions ;

Recommandation n° 3 : Édicter à l'usage du cabinet, du responsable de programme et des ordonnateurs ainsi que du département comptable ministériel, un référentiel commun rassemblant les normes relatives aux dépenses de cabinet, afin d'améliorer l'engagement, l'exécution, la justification et le contrôle des dépenses ;

⁸ Cf. par exemple, Cour des comptes, [Les comptes et la gestion des services de la présidence de la République \(exercice 2019\)](#), juillet 2020.

Recommandation n° 4 : Établir un référentiel de cotation des postes du cabinet pour déterminer de façon objective la rémunération des fonctionnaires et des contractuels affectés, y compris en matière d'indemnités de sujétion spéciale ;

Recommandation n° 5 : Organiser l'examen par le directeur de cabinet des déclarations d'intérêts déposées par les fonctionnaires et les contractuels nommés au cabinet.

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-4 du code des juridictions financières, la réponse, sous votre signature, que vous aurez donnée à la présente communication⁹.

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-4) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- l'article L. 143-9 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.

Signé le Premier président

Pierre Moscovici

⁹ La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous forme dématérialisée, via *Correspondance JF* (<https://correspondancejf.ccomptes.fr/linshare/>) à l'adresse électronique suivante : greffepresidence@ccomptes.fr (cf. arrêté du 8 septembre 2015 portant application du décret n° 2015-146 du 10 février 2015 relatif à la dématérialisation des échanges avec les juridictions financières).