

N° 8

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 6 octobre 2010

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur la réorganisation administrative des services centraux du ministère de l'outre-mer,

Par M. Marc MASSION,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Alain Lambert, *vice-présidents* ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; M. Jean-Paul Alduy, Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufiles, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, François Fortassin, Jean-Pierre Fourcade, Christian Gaudin, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

SOMMAIRE

Pages

I. LA RÉFORME DE L'ADMINISTRATION CENTRALE OUTRE-MER : UNE IDÉE ANCIENNE, RELANCÉE PAR LA RGPP	7
A. LA NÉCESSITÉ DE RÉFORMER L'ADMINISTRATION CENTRALE OUTRE-MER PRÉEXISTAIT À LA RGPP	7
1. <i>Les inconvénients d'une structure composée de deux directions</i>	7
2. <i>Une organisation administrative exagérément complexe</i>	8
3. <i>Un défaut persistant d'évaluation des politiques publiques</i>	9
4. <i>Les difficultés de l'administration centrale à exercer sa mission de coordination interministérielle</i>	10
B. LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES A PERMIS DE LANCER LE CHANTIER DE LA RÉFORME	12
1. <i>2007 : une réforme reportée en raison de l'élection présidentielle</i>	12
2. <i>Un projet de réorganisation repris dans le cadre de la RGPP</i>	12
3. <i>Les objectifs de la RGPP étaient à la fois quantitatifs et qualitatifs</i>	13
II. UNE MISE EN ŒUVRE DÉFAILLANTE POUR UN RÉSULTAT ÉLOIGNÉ DES PRÉCONISATIONS INITIALES	17
A. UNE RÉFORME MENÉE « TAMBOUR BATTANT »	17
1. <i>Treize mois pour une réforme de grande ampleur</i>	17
2. <i>Le calendrier de mise en œuvre</i>	18
3. <i>Deux processus parallèles</i>	19
B. UNE ADMINISTRATION DÉSTABILISÉE PAR LE MANQUE CRIANT DE DISPOSITIFS D'ACCOMPAGNEMENT DE LA RÉFORME	20
1. <i>Un rythme de réorganisation excessivement rapide</i>	20
2. <i>Des lacunes dans l'accompagnement</i>	21
3. <i>Les difficultés liées au rattachement de la DéGéOM au ministère de l'Intérieur</i>	23
4. <i>Une réforme compliquée par un contexte particulièrement exigeant pour l'administration centrale de l'outre-mer</i>	24
C. LA CONFRONTATION AVEC LA RÉALITÉ DES PRÉCONISATIONS ISSUES DE LA RGPP	26
1. <i>L'abandon du choix pour une « administration de mission »</i>	26
2. <i>Une gestion des crédits qui pèse sur les effectifs consacrés aux autres missions de la DéGéOM</i>	30
3. <i>Une administration ancrée auprès du ministère de l'Intérieur</i>	32
III. DONNER À L'ADMINISTRATION CENTRALE DE L'OUTRE-MER LES MOYENS DE SES AMBITIONS	33
A. UN SUCCÈS QUANTITATIF : LA RÉDUCTION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET DES EFFECTIFS	33
1. <i>Les économies résultant du rattachement au ministère de l'Intérieur</i>	33
2. <i>Une réduction globale des effectifs de grande ampleur</i>	35
3. <i>Des effectifs qui n'ont pas encore atteint les objectifs initiaux</i>	36

B. UN ÉCHEC QUALITATIF : UNE ADMINISTRATION EXSANGUE.....	37
1. Un taux de renouvellement facteur de déstabilisation pour la DéGéOM.....	38
2. Des moyens insuffisants affectés à l'évaluation des politiques publiques	40
3. Une organisation ne permettant pas encore à la DéGéOM de jouer un rôle interministériel efficace	43
4. Des avantages qualitatifs limités au rattachement au ministère de l'Intérieur	47
5. Un renforcement des liens entre la DéGéOM et les territoires ultramarins.....	48
C. LES SOLUTIONS À METTRE EN ŒUVRE POUR ATTEINDRE LES OBJECTIFS DE LA RGPP.....	50
1. Améliorer la coopération interministérielle	50
2. Mettre en place une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences.....	53
3. Réellement progresser vers une « administration de mission »	53
4. Poursuivre la mise en œuvre des dispositifs nécessaires à une meilleure connaissance de l'outre-mer français	55
EXAMEN EN COMMISSION.....	57
ANNEXE - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	63

Mesdames, Messieurs,

Le présent rapport trouve son origine dans le constat alarmant dressé par votre commission des finances en matière d'évaluation des effets des dispositifs de défiscalisation applicables en outre-mer. Ce constat a été confirmé, de manière plus générale, par les conclusions de la mission commune d'information du Sénat sur la situation des départements d'outre-mer, en matière d'évaluation de l'ensemble des politiques publiques menées en outre-mer. La préoccupation exprimée à cette occasion a légitimement suscité des interrogations sur l'adaptation à ses missions de l'administration centrale de l'outre-mer.

Cette administration centrale a été très largement réformée entre les années 2007 et 2009. Outre la mise en œuvre, pour la première fois de son histoire, de son rattachement à l'administration centrale du ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, son organisation interne a été intégralement refondue dans le cadre de la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

Le présent rapport a pour objectif de confronter les objectifs affichés par la RGPP, concernant la réorganisation de l'administration centrale de l'outre-mer, avec ses résultats effectifs. Il vise également à faire le point sur la capacité de l'Etat à satisfaire les besoins exprimés tant par les parlementaires que par les élus locaux et les populations locales en matière de gestion des politiques publiques en outre-mer.

I. LA RÉFORME DE L'ADMINISTRATION CENTRALE OUTRE-MER : UNE IDÉE ANCIENNE, RELANÇÉE PAR LA RGPP

Les difficultés rencontrées par l'administration centrale de l'outre-mer pour exercer ses missions de manière satisfaisante ont été pointées par plusieurs institutions. Il a toutefois fallu attendre la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) pour parvenir à une réorganisation de cette administration.

A. LA NÉCESSITÉ DE RÉFORMER L'ADMINISTRATION CENTRALE OUTRE-MER PRÉEXISTAIT À LA RGPP

1. Les inconvénients d'une structure composée de deux directions

a) Une organisation théoriquement fonctionnelle

Antérieurement à sa récente réforme, l'administration centrale de l'outre-mer était composée de **deux directions : la direction des affaires politiques, administratives et financières (Dapaf) et la direction des affaires économiques, sociales et culturelles (Daesc).**

En théorie, la Dapaf et la Daesc jouissaient de compétences bien distinctes. La Dapaf avait en charge les pouvoirs régaliens et l'administration générale (affaires juridiques, état civil, affaires politiques, libertés publiques, collectivités territoriales, relations internationales, ressources humaines, logistique et affaires financières). Les compétences de la Daesc s'étendaient quant à elles au développement économique et à l'amélioration des conditions de vie des populations en outre-mer (affaires économiques, financements publics et programmation, affaires européennes, agriculture, pêche, infrastructures, transports, environnement, énergie, tourisme, emploi, formation, insertion, habitat et politique de la ville, éducation, recherche et actions culturelles et sportives¹).

b) Une pratique administrative défailante

Toutefois, en pratique, le fonctionnement de ces deux directions posait des problèmes majeurs.

Ainsi, la Cour des comptes, dans son rapport public annuel au Président de la République de l'année 2005, soulignait le « *problème de la cohabitation de deux directions dont les compétences paraissent concurrentes dans un ministère aux dimensions administratives modestes. Il en résulte l'impression que les mêmes problèmes sont envisagés en fonction de deux conceptions contradictoires, voire antagonistes, l'une plus politique, l'autre plus technique. La Cour a relevé, du fait de la concurrence entre les deux*

¹ Voir l'arrêté du 8 mars 2004 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'outre-mer, NOR : DOMA0400008A.

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 ».

Ainsi, en effet, les deux directions ne semblaient pas en mesure de coordonner leurs travaux et exerçaient leurs compétences de façon concurrente, plutôt qu'en coopération. Elles étaient souvent amenées, en pratique, à traiter des mêmes dossiers et disposaient pour cela de services qui auraient pu être mutualisés. A titre d'exemple, les deux directions avaient chacune un pôle juridique.

Anne Bolliet, inspectrice générale des finances, a constaté, lors des travaux de la RGPP, que la Daesc avait tendance à davantage prendre en charge les dispositifs à destination des départements d'outre-mer (DOM) tandis que la Dapaf, axée sur les sujets institutionnels, s'occupait prioritairement des collectivités d'outre-mer (COM) régies par l'article 74 de la Constitution et de la Nouvelle-Calédonie. Cette répartition des collectivités par direction n'était à l'évidence pas satisfaisante. Elle conduisait à une absence de suivi économique et financier sur des territoires tels que la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie ainsi qu'à une forme de « supériorité » de la Dapaf sur la Daesc. Ce constat est partagé par Philippe Leyssène, ambassadeur, délégué à la coopération régionale dans la zone de l'Océan indien, qui a jugé très pertinente, lors de son audition par votre rapporteur spécial, l'évolution de l'administration centrale de l'outre-mer vers une structure transversale unique.

Le rapport précité de la Cour des comptes concluait que *« l'administration centrale de l'outre-mer n'a pas su se doter d'une organisation fonctionnelle [...] adaptée à l'exercice de ses missions ».*

2. Une organisation administrative exagérément complexe

Outre cette concurrence entre les deux directions centrales, l'organisation de l'administration centrale outre-mer paraissait excessivement complexe, ce qui constituait une des causes des enchevêtrements de compétences entre les deux directions.

La Cour relevait ainsi, dans son rapport précité de 2005, que *« l'organigramme du ministère [...] 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 ».*

En effet, l'arrêté précité du 8 mars 2004 mentionnait, outre les bureaux et départements des sous-directions de chacune des deux directions centrales, un certain nombre de postes ou de cellules administratives non clairement identifiées, rattachées directement auprès du directeur : *« division*

des affaires générales », « *mission de documentation et de communication interne* », « *mission pour Mayotte* », « *mission des synthèses* » ou « *mission des travaux législatifs* ».

La réorganisation de l'administration centrale de l'outre-mer répondait donc également à une nécessaire clarification de ses structures et de ses compétences.

3. Un défaut persistant d'évaluation des politiques publiques

a) Des lacunes en matière d'évaluation...

Votre commission des finances a régulièrement déploré les difficultés rencontrées par le ministère chargé de l'outre-mer pour évaluer les conséquences des politiques publiques en outre-mer.

Ses rapporteurs spéciaux, qui étaient rapporteurs, au nom de votre commission des finances, de la loi pour le développement économique des outre-mer¹ (Lodeom), ont notamment pu, à cette occasion, constater le manque d'évaluation de l'efficacité des dépenses fiscales.

Ces difficultés en matière d'évaluation ont également été constatées par la mission commune d'information du Sénat sur la situation des départements d'outre-mer, menée en 2009, dont le rapport souligne « *les graves lacunes affectant les moyens d'évaluation de la situation des DOM, tous domaines confondus et en particulier en matière de mécanismes de formation des prix, de données démographiques ou encore de finances locales, estimant que cela était révélateur du faible intérêt accordé à l'outre-mer par les services de l'État, au niveau central comme à l'échelon déconcentré. Un constat aussi sévère a été dressé concernant l'insuffisante prise en considération des spécificités locales* »².

Dans les réponses fournies au questionnaire transmis par les rapporteurs spéciaux dans le cadre de la préparation de l'examen du projet de loi de règlement pour l'année 2009, le ministère chargé de l'outre-mer reconnaît cette défaillance et indique que, « *actuellement, il n'existe pas d'éléments objectifs permettant de définir des critères d'efficacité de la dépense fiscale* », ce qui a amené les rapporteurs spéciaux à considérer que « *la défense de dispositifs dont le coût s'élève à plus de 3 milliards d'euros nécessite, a minima, de fournir des éléments précis de justification* »³.

¹ Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer et rapport n° 232 (2008-2009), de MM. Marc Massion et Eric Doligé, fait au nom de la commission des finances, déposé le 19 février 2009.

² Rapport d'information n° 519 (2008-2009), de M. Eric Doligé, fait au nom de la mission commune d'information sur la situation des départements d'outre-mer, déposé le 7 juillet 2009.

³ Rapport n° 587 (2009-2010) de MM. Marc Massion et Eric Doligé, rapporteurs spéciaux, sur le projet de loi de règlement des comptes de l'année 2009, fait au nom de la commission des finances, déposé le 29 juin 2010.

Les constats effectués par le Sénat recourent ceux figurant dans le rapport public annuel précité de la Cour des comptes, qui relevait « *un défaut persistant d'évaluation qui prive cette administration de la possibilité d'assurer le pilotage de son action* ». Ce défaut conduisait la Cour des comptes à « *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* ».

Or, comment légiférer ou adopter des réglementations appropriées aux spécificités locales sans capacité d'évaluer tant la situation réelle des collectivités territoriales d'outre-mer, dans leur grande diversité, que l'effet des politiques publiques qui y sont déjà menées ? Remédier à cette lacune est apparu comme une nécessité.

b) ... qui résultent de difficultés à centraliser les remontées d'information

Cette insuffisante capacité d'évaluation des politiques publiques résulte notamment des difficultés rencontrées par l'administration centrale pour assurer les remontées d'information en provenance des différentes collectivités territoriales d'outre-mer. Vos rapporteurs spéciaux ont constaté à plusieurs reprises l'incapacité du ministère à fournir des informations dont les représentants de l'Etat sur place sont pourtant en mesure de disposer.

La Cour des comptes constatait également, dans son rapport précité, « *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 quarts 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* ».

4. Les difficultés de l'administration centrale à exercer sa mission de coordination interministérielle

a) Une administration à vocation interministérielle

Du fait de sa fonction même, le ministère chargé de l'outre-mer doit mener, plus que d'autres structures gouvernementales, une action de coordination interministérielle. Le ministère est en effet en charge non de politiques sectorielles mais de territoires entiers, sur lesquels, par principe, aucune politique ne saurait échapper à sa compétence. La justification même de l'existence d'un ministère chargé de l'outre-mer est d'assurer l'adaptation

des politiques menées en outre-mer aux spécificités des territoires concernés et la coordination entre ces politiques.

Le rapport précité de la mission sénatoriale commune d'information sur la situation des départements d'outre-mer estimait ainsi qu'une structure administrative dédiée à l'outre-mer était indispensable *« en premier lieu pour la définition des politiques publiques qui, dans des territoires éloignés de la métropole situés dans des zones géographiques et politiques obéissant à des logiques distinctes de celles de l'hexagone, doivent être à la fois définies - tant dans leurs objectifs que dans leurs moyens - et appliquées dans des conditions particulières. [...] Cette définition des politiques de l'État ne peut intervenir que dans le cadre d'une analyse et d'une évaluation « transversales » de la situation des territoires situés outre-mer. Leur situation géographique et leur histoire conduisent en effet à mettre en place, dans la plupart des domaines de l'action de l'État, des dispositifs ou des actions présentant des particularités plus ou moins marquées par rapport au droit commun. De cette approche nécessairement transversale découle le besoin d'une entité permettant d'assurer la coordination des politiques conduites, dans les DOM, par les ministères techniques »*.

b) Des difficultés persistantes à remplir son rôle

Or, avant sa réorganisation, l'administration centrale de l'outre-mer éprouvait des difficultés pour exercer cette mission de coordination interministérielle.

Ainsi, par exemple, jusqu'au projet de loi de finances pour l'année 2010, le ministère chargé de l'outre-mer n'était pas en mesure de regrouper, en provenance de l'ensemble des ministères techniques, les informations nécessaires à la constitution d'un document de politique transversale « Outre-mer » récapitulant l'effort financier de l'Etat en direction de ces territoires.

Le rapport précité de la Cour des comptes jugeait notamment que *« 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 »* et que *« l'image de l'administration centrale de l'outre-mer n'était pas toujours perçue comme positive par les ministères sectoriels, la pertinence même de l'existence de services spécialement consacrés à l'outre-mer était discutée ainsi que leur valeur ajoutée par rapport à l'expertise des ministères sectoriels »*.

B. LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES A PERMIS DE LANCER LE CHANTIER DE LA RÉFORME

1. 2007 : une réforme reportée en raison de l'élection présidentielle

Pour répondre à l'ensemble des difficultés rencontrées, une première réforme de l'administration centrale de l'outre-mer avait été élaborée dès la fin de l'année 2006, avec en particulier un projet de décret portant réorganisation de l'administration centrale du ministère de l'outre-mer et un projet d'arrêté ministériel de mars 2007.

Ce projet de réorganisation a toutefois avorté « *en raison de la proximité de l'élection présidentielle de mai 2007* »¹.

En effet, outre la période de campagne et d'élection présidentielle, peu propice à une réorganisation administrative de grande ampleur, le changement de Gouvernement a entraîné une modification des attributions du ministre de l'Intérieur. Ainsi, a succédé à Hervé Mariton, ministre de l'outre-mer du 26 mars 2007 au 15 mai 2007, un secrétaire d'Etat chargé de l'outre-mer, Christian Estrosi, rattaché au ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, Michèle Alliot-Marie.

Cette nouvelle configuration ministérielle s'est accompagnée du rattachement des deux directions d'administration centrale de l'ancien ministère de l'outre-mer, la Dapaf et la Daesc, au ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. Or, le projet de réforme élaboré dans le courant de l'année 2006 ne prenait pas appui sur une telle organisation. Il en est résulté **la nécessité de prévoir une autre réforme, dans le cadre de cette nouvelle organisation administrative.**

2. Un projet de réorganisation repris dans le cadre de la RGPP

Sous l'impulsion de Nicolas Sarkozy, Président de la République nouvellement élu, François Fillon, Premier ministre, a lancé dès le mois de juin 2007, un vaste programme de réforme de l'Etat qui vise notamment à modifier l'organisation administrative française.

Le cadre de cette réforme est appelé Révision générale de politiques publiques (RGPP) et ses six principaux axes sont ainsi énoncés par le Gouvernement :

- « - *Améliorer les services pour les citoyens et les entreprises ;*
- *Moderniser et simplifier l'Etat dans son organisation et ses processus ;*
- *Adapter les missions de l'Etat aux défis du XXI^e siècle ;*

¹ Réponses aux questionnaires adressés par votre rapporteur spécial.

- *Valoriser le travail et le parcours des agents ;*
- *Responsabiliser par la culture du résultat ;*
- *Rétablir l'équilibre des comptes publics et garantir le bon usage de chaque euro »¹.*

C'est donc logiquement dans le cadre de la RGPP que la réorganisation des directions d'administration centrale chargées de l'outre-mer a été relancée.

Ses objectifs sont restés inchangés par rapport à ceux poursuivis en 2006 : mettre en place une unité de fonctionnement, renforcer la fonction juridique transversale, établir une capacité d'évaluation des politiques publiques conduites outre-mer, améliorer le pilotage de la dépense de l'Etat et affirmer le caractère interministériel de l'administration centrale.

3. Les objectifs de la RGPP étaient à la fois quantitatifs et qualitatifs

Le deuxième Comité de modernisation des politiques publiques (CMPP), chargé du suivi et de la mise en œuvre pratique de la RGPP, a acté le 4 avril 2008 la réforme de l'administration centrale de l'outre-mer. Votre rapporteur spécial a pu s'entretenir des préconisations de la RGPP avec Anne Bolliet, inspectrice générale des finances, rapporteur national des Etats généraux de l'outre-mer et responsable, avec Ramiro Riera, inspecteur général de l'administration, de la RGPP outre-mer.

a) Faire de l'administration centrale de l'outre-mer une « administration de mission »

Afin de permettre à l'administration centrale de l'outre-mer de se recentrer sur ses fonctions essentielles de coordination de l'action gouvernementale et d'évaluation des politiques publiques, la RGPP préconisait la transformation de cette administration en « administration de mission ».

Pour parvenir à ce recentrage, le relevé des décisions du CMPP du 4 avril 2008 indique que *« l'architecture de l'administration centrale de l'outre-mer sera revue. Une administration de mission prenant la forme d'une délégation interministérielle ou d'une délégation générale à l'outre-mer se substituera aux deux directions actuelles »*. Cette **fusion des deux directions centrales** avait également pour objectif de remédier aux effets pervers identifiés par la Cour des comptes.

En pratique, le recentrage de l'administration centrale de l'outre-mer devait se traduire par un **transfert aux ministères techniques de la gestion d'une partie des crédits d'intervention en outre-mer**. Ainsi, le relevé des

¹ <http://www.rgpp.modernisation.gouv.fr/>

décisions du CMPP du 4 avril 2008 indique que « *les activités actuelles de gestion de crédits ou de procédures des services du ministère chargé de l'outre-mer seront pour partie transférées aux ministères sectoriels qui auront vocation, en lien étroit avec la nouvelle délégation, à davantage intervenir dans le champ de l'outre-mer. La délégation conservera toutefois des crédits d'intervention, notamment pour les contrats de projet ou de développement signés avec les collectivités d'outre-mer* ». Lors de son audition par votre rapporteur spécial, Anne Bolliet a ainsi pointé le fait que l'activité de la Daesc, en particulier, était excessivement consacrée à la gestion des crédits de certains dispositifs, au détriment d'une réflexion de fond sur les problèmes de l'outre-mer.

Le champ des crédits à transférer aux ministères gestionnaires n'était toutefois pas clairement défini, ni les critères devant permettre de décider de quels crédits l'administration centrale de l'outre-mer se verrait dépossédée. Le ministère chargé de l'outre-mer précise toutefois que parmi les crédits et procédures « *sans spécificités fortes* » figuraient les dispositifs d'exonération de charge sociale, pour un montant proche d'un milliard d'euros, et les crédits de la ligne budgétaire unique finançant le logement en outre-mer, pour 250 millions d'euros. Anne Bolliet souhaitait également que l'ensemble des crédits correspondant à l'Agence de santé de Wallis-et-Futuna soient transférés au ministère en charge de la santé.

Les seuls crédits dont la gestion semblait devoir être maintenue au sein de l'administration centrale de l'outre-mer étaient, selon Anne Bolliet, les dotations aux collectivités territoriales dont le régime était trop spécifique pour qu'elles puissent être transférées à la direction générale des collectivités locales (DGCL) du ministère de l'Intérieur et la gestion des crédits des contrat de projet et des contrats de plan passés entre l'Etat et chacune des collectivités territoriales d'outre-mer.

Quels que soient les critères choisis pour mettre en place une répartition des crédits relatifs à l'outre-mer, la RGPP a insisté sur le **besoin de clarification de cette répartition**.

b) Réduire et réorienter les dépenses de fonctionnement de l'administration centrale de l'outre-mer

L'amélioration de l'efficacité de l'administration centrale de l'outre-mer devait s'accompagner d'une **réorientation et d'une réduction de ses dépenses de fonctionnement**.

En effet, parallèlement au transfert aux ministères techniques de la gestion d'une partie des crédits d'intervention, la RGPP préconisait que la délégation « *comporte des effectifs progressivement moins nombreux, mais aux compétences renforcées pour coordonner, piloter et évaluer l'ensemble des politiques publiques conduites outre-mer* »¹.

¹ Relevé des décisions du CMPP du 4 avril 2008.

Cette réduction des effectifs et des coûts de fonctionnement de l'administration centrale devait également résulter de son rattachement à l'administration du ministère de l'Intérieur, à travers la mise en commun des fonctions « support » des deux ministères.

c) Le refus d'une structure interministérielle rattachée au Premier ministre : un choix politique ?

Enfin, dans le cadre de la mise en œuvre de la RGPP, s'est posée la question du meilleur moyen pour renforcer le caractère interministériel de l'administration centrale de l'outre-mer.

Dans son rapport public annuel précité de 2005, la Cour des comptes estimait que *« 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-mer, une structure appropriée pour y incarner outre-mer l'interministérialité ».*

Or, comme l'a relevé la mission commune d'information du Sénat sur la situation des DOM, **il y a un certain paradoxe à vouloir mettre l'accent sur la fonction interministérielle d'une administration que l'on place sous l'autorité d'un ministère sectoriel.** La mission avait ainsi considéré, dans son rapport précité, que *« seul le rattachement direct de cette administration au Premier ministre lui permettrait d'assurer un rôle interministériel déterminant ».*

La RGPP s'est donc logiquement posée la question du rattachement le plus pertinent pour l'administration centrale de l'outre-mer. Anne Bolliet a affirmé à votre rapporteur spécial avoir été favorable à un rattachement au Premier ministre, suivant le modèle du Secrétariat général des affaires européennes (SGAE). Finalement, les conclusions de la RGPP se sont contentées d'évoquer la création d'une *« délégation interministérielle »*, sans préciser si cette délégation devrait être rattachée au Premier ministre ou au ministre de l'Intérieur.

D'après l'ensemble des auditions qu'il a réalisées, il semble à votre rapporteur spécial qu'un choix de nature politique a été fait pour que la RGPP ne préconise pas le rattachement au Premier ministre, bien que les responsables de cette RGPP aient été plutôt favorables à ce rattachement.

II. UNE MISE EN ŒUVRE DÉFAILLANTE POUR UN RÉSULTAT ÉLOIGNÉ DES PRÉCONISATIONS INITIALES

A. UNE RÉFORME MENÉE « TAMBOUR BATTANT »

1. Treize mois pour une réforme de grande ampleur

En théorie, la réorganisation de l'administration centrale outre-mer s'est effectuée entre le 31 mai 2007, date de la publication du décret¹ relatif aux attributions du ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, qui porte rattachement des services centraux de l'outre-mer au ministre de l'Intérieur, et le 9 juillet 2008, date officielle de création de la délégation générale à l'outre-mer (DéGéOM)².

Toutefois, d'une part, une réflexion avait été engagée sur ces évolutions avant la publication du décret du 31 mai 2007. La mise en œuvre du rattachement de l'administration centrale de l'outre-mer à celle du ministère de l'Intérieur était notamment préfigurée par certaines modifications antérieures au 31 mai 2007 comme la nomination d'un même secrétaire général pour le ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales et pour le secrétariat d'Etat à l'outre-mer.

D'autre part, si la date officielle de la création de la DéGéOM a été le 9 juillet 2008, la mise en place effective des nouveaux services et le recrutement des personnels ont été effectués postérieurement à cette date, comme l'indique le fait que seulement 60 % de l'effectif-cible de la DéGéOM avait pris ses fonctions à la fin du mois de décembre 2008.

On peut considérer que la réforme se poursuit encore aujourd'hui, deux ans après la publication du décret.

¹ Décret n° 2007-997 du 31 mai 2007.

² Par le décret n° 2008-687 du 9 juillet 2008.

2. Le calendrier de mise en œuvre

Calendrier de la mise en œuvre de la réforme de l'administration centrale de l'outre-mer

<p>2005</p>	<p>Début 2005 : publication du rapport public annuel de la Cour des Comptes dans lequel elle souligne « <i>le problème de la cohabitation de deux directions dont les compétences apparaissent concurrentes dans un ministère aux dimensions administratives modestes</i> » ainsi que « <i>l'inadaptation des services de l'outre-mer à leur mission de coordination de l'ensemble des politiques publiques consacrées à l'outre-mer</i> ».</p> <p>Fin 2005 : élaboration d'un document de politique transversale « Outre-mer » dans le but d'avoir une meilleure lisibilité des crédits consacrés à l'outre-mer dans le projet de loi de finances pour 2006.</p>
<p>2006</p>	<p>Lancement d'un projet de réorganisation du ministère de l'outre-mer, n'ayant pas abouti en raison de la proximité de l'élection présidentielle de mai 2007.</p>
<p>2007</p>	<p>26 février 2007 : publication de l'audit de modernisation consacré au pilotage de la dépense de l'Etat outre-mer.</p> <p>Printemps 2007 : campagne et élection présidentielle.</p> <p>31 mai 2007 : décret n°2007-997 relatif aux attributions du ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. Ce décret rattache les services centraux de l'outre-mer au ministre de l'Intérieur.</p> <p>5 octobre 2007 : lettre de mission confiée à la secrétaire générale du ministère par la ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales et le secrétaire d'État à l'outre-mer relative à la formulation de propositions pour un schéma de réorganisation des services centraux chargés de l'outre-mer.</p> <p>12 décembre 2007 : le premier comité de modernisation des politiques publiques annonce la transformation de l'administration centrale de l'outre-mer en administration de mission sous forme de délégation séparée des activités de gestion peu spécifiques à l'outre-mer et des fonctions « support » mutualisées avec le ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.</p>
<p>2008</p>	<p>4 janvier 2008 : suite à l'analyse qui lui a été commanditée, le cabinet Ernst & Young publie son « Étude pour l'examen des conséquences du rattachement des services de l'outre-mer au ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales ».</p> <p>10 janvier 2008 : le comité de suivi de la mise en œuvre de la RGPP définit les contours des missions de la future délégation.</p> <p>4 février 2008 : transfert à la direction de l'évaluation de la performance, des affaires financières et immobilières (DEPAFI) du ministère de l'Intérieur de la fonction support « affaires financières » de l'outre-mer ainsi que des crédits afférents.</p> <p>4 avril 2008 : le deuxième comité de modernisation des politiques publiques valide les préconisations du comité de suivi de la mise en œuvre de la RGPP du 10 janvier 2008.</p> <p>Mai 2008 : désignation du préfigurateur de la future délégation.</p>

<p>2008</p>	<p>18, 23 et 25 juin 2008 : le comité technique paritaire spécial, le comité technique paritaire d'administration centrale et le comité technique paritaire ministériel du ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales valident l'organigramme définitif et le plafond d'emploi de la future délégation.</p> <p>De début juillet jusqu'au 18 juillet 2008 : publication progressive sur le site de la bourse interministérielle pour l'emploi public (BIEP) des premières fiches de poste.</p> <p>8 juillet 2008 : transfert à la direction des ressources humaines du ministère de l'Intérieur de la fonction support « rémunérations et gestion des corps » de l'outre-mer ainsi que des crédits afférents.</p> <p>9 juillet 2008 : décret n° 2008-687 du 9 juillet 2008 portant création et organisation de la délégation générale à l'outre-mer et arrêté relatif à l'organisation de la délégation générale à l'outre-mer.</p> <p>15 juillet 2008 : transfert à la DEPAFI et à la direction des systèmes d'information et de communication (DSIC) des fonctions support « systèmes d'information » et « infrastructures et logistique » de l'outre-mer ainsi que des crédits afférents.</p> <p>29 août 2008 : clôture de l'appel à candidature sur la BIEP concernant les premières fiches de poste publiées.</p> <p>1^{er} septembre 2008 : création de la délégation générale à l'outre-mer.</p> <p>De septembre à novembre 2008 : sélection et désignation des premières personnes retenues sur des postes de la DéGéOM.</p> <p>27 décembre 2008 : outre les crédits liés aux fonctions support (345 millions d'euros), la loi de finances pour 2009 transfère 250 millions d'euros de crédits de la mission « Outre-mer » aux programmes gérés par des ministères sectoriels.</p> <p>Fin décembre 2008 : 60 % de l'effectif-cible de la DéGéOM a pris ses fonctions.</p>
<p>2009</p>	<p>1^{er} trimestre 2009 : arrivée d'une vingtaine de nouveaux agents permettant d'atteindre environ 127 postes pourvus à l'été 2009.</p>
<p>2010</p>	<p>16 février 2010 : Le troisième rapport d'étape de la mise en œuvre de la RGPP annonce la réalisation complète des objectifs de la RGPP en matière de réforme de l'administration centrale de l'outre-mer.</p>

Source : Ministère chargé de l'outre-mer

3. Deux processus parallèles

Ce sont en réalité deux processus parallèles de réforme qui, en seulement treize mois, ont été mis en œuvre.

D'une part, le choix a été fait de rattacher l'administration centrale de l'outre-mer à celle du ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. Comme l'a indiqué Anne Bolliet à votre

rapporteur spécial, ce rattachement ne s'est pas strictement opéré dans le cadre de la RGPP mais parallèlement aux réflexions menées dans le cadre de la RGPP. Le rattachement a été mis en œuvre en pratique dans le courant de l'été 2008, avec le transfert progressif des fonctions « support » de l'administration centrale outre-mer au ministère de l'Intérieur, alors que la création de la DéGéOM ne date que du 1^{er} septembre 2008.

D'autre part, la réorganisation interne de grande ampleur de l'administration centrale outre-mer, dans le cadre de la RGPP, a commencé au début du mois de juillet 2008 avec la publication progressive sur le site de la bourse interministérielle pour l'emploi public (BIEP) des fiches de poste de la future DéGéOM.

B. UNE ADMINISTRATION DÉSTABILISÉE PAR LE MANQUE CRIANT DE DISPOSITIFS D'ACCOMPAGNEMENT DE LA RÉFORME

1. Un rythme de réorganisation excessivement rapide

La réforme de l'administration centrale de l'outre-mer a volontairement fait l'objet du calendrier extrêmement resserré qui figure ci-dessus, ce qui n'a pas été sans inconvénient. Alexandre Rochatte, sous-directeur, chef du service de l'évaluation, de la prospective et de la dépense de l'Etat, et Juliette Amar, chef du département de l'évaluation des politiques publiques et de la prospective à la DéGéOM, ont évoqué, devant votre rapporteur spécial, une « *réorganisation à marche forcée* ».

En effet, malgré le retard pris pour mettre en œuvre certaines étapes-clefs de la réforme, la date de création de la délégation n'a pas été décalée durant le processus. Ainsi, le ministère de l'outre-mer reconnaît lui-même que le délai entre la nomination du préfigurateur de la future délégation, en mai 2008, et la création de la DéGéOM, le 1^{er} septembre, était trop court, de même que celui entre les mesures réglementaires prévoyant l'organisation de la DéGéOM, qui datent du 9 juillet 2008, et la création de la délégation. Denis Robin, directeur de cabinet, et Olivier Jacob, directeur-adjoint du cabinet de la ministre chargée de l'outre-mer ont ainsi estimé, lors de leur audition par votre rapporteur spécial, que la RGPP de l'administration centrale outre-mer avait « *peut-être un peu pêché par optimisme* » en termes de délais de mise en œuvre.

Une des solutions qui aurait pu atténuer les effets négatifs de ce rythme de réforme aurait été, comme l'a suggéré Philippe Leyssène, ambassadeur, délégué à la coopération régionale dans la zone de l'Océan indien, lors de son audition par votre rapporteur spécial, de nommer l'un des deux directeurs des anciennes directions comme préfigurateur de la réforme. Cela aurait garanti une certaine continuité et une grande connaissance de la structure en cours de réorganisation.

Par ailleurs, **le ministère reconnaît un certain manque d'anticipation des conséquences de la réforme, lié à la rapidité avec laquelle il a été décidé de la mettre en œuvre** : *« les conditions nécessaires à la conduite d'une réforme « qualitative » dans un contexte de restriction budgétaire n'ont pas été suffisamment anticipées, partagées dans le temps et définies entre les services de l'outre-mer et les directions support du ministère de l'Intérieur »*¹.

Ainsi, l'équipe du bureau des ressources et de la coordination, pivot de la procédure de recrutement, n'a pas pu être constituée suffisamment en amont de la réorganisation. Le dispositif de suivi individualisé des agents a dès lors été sous dimensionné par rapport aux besoins liés à la réforme.

Il en a résulté, d'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial auprès de Didier Pérocheau, adjoint au sous-directeur chargé du service des politiques publiques, et Véronique Deffrasnes, chef du département de la cohésion sociale, de la santé et de l'enseignement au service des politiques publiques, **une période de transition particulièrement difficile durant laquelle se côtoyaient des nouveaux arrivants assez peu au fait du fonctionnement de l'administration centrale outre-mer et des équipes encore présentes mais sur le départ, donc largement démotivées.**

2. Des lacunes dans l'accompagnement

a) L'absence d'instance de pilotage

La contrainte de temps a également influé sur le processus d'accompagnement au changement dont le ministère chargé de l'outre-mer reconnaît qu'il « n'a pas fait l'objet, notamment de la part des fonctions support, de tout l'appui nécessaire, soit en amont des recrutements pour garantir aux nouveaux arrivants un maintien de rémunération, soit au moment de l'arrivée des agents pour accompagner les prises de fonction »². Cette analyse recoupe les constats dressés par Olivier Diederichs, inspecteur général de l'administration, qui a fait état, lors de son audition par votre rapporteur spécial, de *« la faiblesse des outils mis en place pour accompagner le changement »*.

En effet, aucune instance de pilotage de la réforme n'a été créée et le renouvellement des effectifs de la délégation est intervenu parallèlement au transfert au ministère de l'Intérieur, le 8 juillet 2008, de la fonction « rémunérations et gestion de corps », ce qui n'était pas propice à un bon encadrement de la réforme.

De manière générale, votre rapporteur spécial estime que la conduite de la réorganisation de l'administration centrale de l'outre-mer aurait été facilitée par une meilleure anticipation de la mutualisation des fonctions

¹ Réponses aux questionnaires adressés par votre rapporteur spécial.

² Réponses aux questionnaires adressés par votre rapporteur spécial.

« support » avec les services du ministère de l'Intérieur et s'interroge sur la pertinence de mener ces deux réformes concomitamment.

b) Une gestion des ressources humaines défailante

Ces lacunes se sont notamment manifestées en matière de gestion des ressources humaines dans une période où cette compétence devait être particulièrement sollicitée, ce qui a été très préjudiciable au bon déroulement d'une réforme au cours de laquelle l'ensemble des postes de l'ancien périmètre de la Daesc et de la Dapaf faisaient l'objet d'un avis de vacance.

Ainsi, par exemple, plusieurs interlocuteurs rencontrés par votre rapporteur spécial lui ont indiqué que certaines personnes avaient appris la mise à la vacance de leur poste par la réception du courrier électronique général appelant les personnels à candidater sur leur poste. On conçoit que pour des personnels dont certains occupaient leurs fonctions depuis plus de dix ans, de telles méthodes de réorganisation aient pu être particulièrement mal vécues. Vincent Bouvier, délégué général à l'outre-mer, a insisté lors de son audition par votre rapporteur spécial sur le « *traumatisme engendré par la rapidité du changement* » au sein de son administration et sur la « *brutalité humaine* » de ce changement, ce qui recoupe les constats opérés par l'inspection générale de l'administration, Olivier Diederichs ayant évoqué un « *enfantement douloureux* » pour la DÉGÉOM et le sentiment d'une « *violence psychologique forte* ».

Le ministère de l'outre-mer reconnaît l'absence de « *définition de procédures clairement établies et partagées permettant d'articuler le soutien nécessaire à la mise en place de la nouvelle structure [et], après le 1^{er} septembre 2008, de suivi conjoint de l'avancement de la réforme afin de lever ensemble les difficultés rencontrées* ». Il en résulte que la réaffectation des derniers agents issus de l'ancien périmètre de la Daesc et de la Dapaf et non reconduits à la DÉGÉOM n'est toujours pas close, deux ans après la disparition de ces anciennes directions.

c) Trois délégués généraux en quinze mois

On peut ajouter aux raisons qui expliquent ces lacunes rencontrées dans le pilotage de la réforme le fait qu'**en moins de quinze mois, la toute nouvelle DÉGÉOM a connu successivement trois délégués généraux à l'outre-mer**. Cette instabilité n'a probablement pas été très propice à la continuité et au suivi de la mise en œuvre de la réforme :

- Eric Pilloton, préfet, de septembre 2008 à mars 2009¹ ;
- Richard Samuel, préfet, de mars à décembre 2009² ;
- Vincent Bouvier, préfet, depuis le mois de décembre 2009¹.

¹ Décret du 3 septembre 2008.

² Décret du 11 mars 2009.

3. Les difficultés liées au rattachement de la DÉGÉOM au ministère de l'Intérieur

Outre les problèmes rencontrés dans la mise en place de la DÉGÉOM, plusieurs difficultés ont émergé dans la mise en œuvre du rattachement de la DÉGÉOM au ministère de l'intérieur.

a) En matière de gestion des ressources humaines

En matière de ressources humaines, le rattachement à l'administration du ministère de l'Intérieur a posé et continue de poser plusieurs problèmes.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, certains emplois sont comptabilisés dans le plafond d'emploi de la DÉGÉOM, alors même que les agents concernés n'assurent pas effectivement de missions pour le compte de la délégation. Il est impératif que la répartition des emplois soit clarifiée afin d'éviter que les politiques de maîtrise des effectifs et de la masse salariales auxquelles l'ensemble de l'Etat se soumet ne pèsent davantage sur la DÉGÉOM que sur le ministère de l'Intérieur. Cela permettrait notamment de remédier au sentiment, très répandu au sein des personnels rencontrés par votre rapporteur spécial, que le ministère de l'Intérieur a « *fait sa RGPP sur le dos de l'administration centrale de l'outre-mer* ».

Par ailleurs, comme dans d'autres domaines, est apparue une **insuffisante prise en compte par le ministère de l'Intérieur du particularisme des recrutements nécessaires au fonctionnement de l'administration centrale outre-mer**. Ainsi, en particulier, l'alignement à la baisse du régime indemnitaire de l'administration centrale de l'outre-mer sur celui du ministère de l'Intérieur a été préjudiciable, alors même qu'il constituait pour l'outre-mer un outil nécessaire pour attirer au sein de sa structure des effectifs à profils de haut niveau et aux origines professionnelles variées.

Enfin, les interlocuteurs rencontrés par votre rapporteur spécial ont regretté l'excessive rigidité des calendriers des commissions administratives paritaires dans le contexte de renouvellement de personnels d'une telle ampleur. Cette rigidité n'a pas facilité la mise en œuvre de la réforme.

b) En matière budgétaire et logistique

Outre ces aspects relatifs aux ressources humaines, la DÉGÉOM rencontre des difficultés à suivre ses dépenses de fonctionnement, les éléments budgétaires tels que la consommation des crédits et les montants globaux d'engagement lui étant communiqués tardivement par le ministère de l'Intérieur.

¹ Décret du 25 novembre 2009.

Certains personnels de la DéGéOM rencontrés par votre rapporteur spécial ont également signalé un allongement des délais pour l'ensemble des demandes d'intervention des fonctions « support », notamment en matière de logistique. Ces fonctions n'étant plus sur place, rue Oudinot, mais centralisées au niveau du ministère de l'Intérieur, il est logique que les procédures d'intervention soient plus longues.

Ces difficultés peuvent toutefois être considérées comme logiques et de faible gravité dans le cadre d'une réorganisation qui se déploie progressivement.

4. Une réforme compliquée par un contexte particulièrement exigeant pour l'administration centrale de l'outre-mer

La DéGéOM a dû faire face, au cours de sa réorganisation, aux contraintes habituelles liées au fonctionnement de toute administration centrale. Elle a notamment été sollicitée pour l'élaboration du projet de loi de finances pour l'année 2009 pendant l'été 2008.

Mais, en outre, **elle a été confrontée à deux chantiers de grande ampleur qui ont compliqué davantage encore la mise en œuvre de sa réorganisation : les Etats généraux de l'outre-mer et la loi pour le développement économique des outre-mer.**

a) Les Etats généraux de l'outre-mer (EGOM) et le comité interministériel de l'outre-mer (CIOM)

Au mois de décembre 2008 a éclaté en Guyane une crise sociale majeure dont la revendication principale portait sur le niveau des prix des carburants. La contestation a pris de l'ampleur et s'est étendue aux départements français d'Amérique, sur le fondement identique d'un niveau des prix trop élevés et d'une baisse de pouvoir d'achat. A partir du 20 janvier, la Guadeloupe a connu une grève générale violente au cours de laquelle un syndicaliste est décédé, dans la nuit du 17 février. Ce n'est finalement que six semaines après le début de la grève qu'un accord de sortie de crise a été signé, le 4 mars 2009.

Souhaitant répondre aux inquiétudes que révélait cette crise sociale, le Président de la République a annoncé, le 19 février 2009, l'ouverture d'un « *débat sans tabou. Un débat où chacun pourra apporter sa contribution* » et qui a pris la forme des Etats généraux de l'outre-mer (EGOM), ouverts officiellement le 22 avril 2009.

Les EGOM ont représenté une charge de travail particulièrement lourde pour l'administration centrale. Dans un premier temps, ils ont été conduits dans des ateliers mis en place localement, par les préfets et hauts-commissaires, avec l'appui de personnalités représentatives localement et choisies pour leur capacité d'expertise et d'animation. Ils ont abouti, le

1^{er} octobre 2009, aux premières décisions prises par le Comité interministériel de l'outre-mer (CIOM) présidé par le Président de la République.

Durant cette phase de synthèse, le ministère chargé de l'outre-mer indique que « *la charge de travail, dans cette phase de préparation du CIOM, a été considérable. Tous les départements du service des politiques publiques y ont consacré l'essentiel de leur temps* »¹. En effet, le CIOM a adopté 137 décisions qui concernent la totalité des collectivités territoriales d'outre-mer et couvrent des champs sectoriels très larges. Toutefois, d'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial auprès de Vincent Bouvier, délégué général à l'outre-mer, « *la DÉGÉOM n'a pas été pleinement impliquée dans la préparation des EGOM* », en raison des difficultés résultant de sa réorganisation qui l'empêchaient de pouvoir assurer de manière satisfaisante la coordination des Etats généraux.

C'est donc dans ce contexte de crise sociale grave puis d'organisation d'une consultation sans précédent des populations ultramarines que la mise en place de la DÉGÉOM a dû être effectuée.

b) La loi pour le développement économique des outre-mer (Lodeom)

Le projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer a initialement été déposé sur le bureau du Sénat le 28 juillet 2008, au moment même de la double réorganisation de l'administration centrale. Ce projet avait pour ambition de redonner du souffle aux économies ultramarines en favorisant leur développement endogène. Il s'inscrivait dans la lignée des lois d'orientation de 2000² et de 2003³ et constituait donc, en matière économique et financière, le projet législatif majeur du Gouvernement pour la législature.

En raison du calendrier parlementaire, le projet de loi n'a finalement été discuté au Sénat qu'au mois de mars 2009. Or, entre temps, la crise sociale avait éclaté aux Antilles et en Guyane. Le contexte était donc différent et nécessitait des ajustements au projet initial. Par ailleurs, la loi de finances pour l'année 2009 était intervenue et avait également rendu nécessaires plusieurs modifications au texte. Elle avait en particulier réformé le régime des exonérations de charges sociales spécifique à l'outre-mer et mis en place un plafonnement spécifique des dépenses fiscales liées à l'impôt sur le revenu applicables en outre-mer⁴.

La DÉGÉOM a donc eu à gérer, en plus de sa propre réorganisation et des conséquences de la crise sociale aux Antilles et en Guyane, l'adaptation et la discussion par le Parlement de ce projet de loi essentiel puis, à partir de la promulgation de la Lodeom le 27 mai 2009, l'élaboration de ses textes d'application. Ainsi, Denis Robin, directeur de

¹ Réponses aux questionnaires adressés par votre rapporteur spécial.

² Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer.

³ Loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer.

⁴ Voir respectivement les articles 159 et 87 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

cabinet, et Olivier Jacob, directeur adjoint du cabinet de la ministre de l'outre-mer, ont jugé que ce n'était que depuis la fin de la crise aux Antilles et en Guyane et l'achèvement des Etats généraux de l'outre-mer qu'il était devenu possible de mettre en place le management nécessaire à la création dans de bonnes conditions de la DéGéOM.

C. LA CONFRONTATION AVEC LA RÉALITÉ DES PRÉCONISATIONS ISSUES DE LA RGPP

Votre rapporteur spécial a souhaité évaluer dans quelle mesure les préconisations théoriques de la RGPP avaient effectivement pu, en pratique, être mises en œuvre par la réforme de l'administration centrale de l'outre-mer. Or, **sur plusieurs aspects, dont certains constituaient des éléments majeurs de la réforme proposée, l'écart est important entre la théorie et sa mise en œuvre, ce qui n'est pas sans porter préjudice à la DéGéOM.**

1. L'abandon du choix pour une « administration de mission »

Le principal point de discordance entre les objectifs initiaux de la réforme et sa réalisation porte sur la transformation de l'administration centrale de l'outre-mer en une administration de mission, qui devait se traduire par l'abandon d'une grande partie de ses tâches de gestion de crédits.

Comme l'a relevé Philippe Leyssène, ambassadeur, délégué à la coopération régionale dans la zone de l'Océan indien, la DéGéOM, administration de mission, gère aujourd'hui plus de crédits que les anciennes Dapaf et Daesc. Didier Pérocheau, adjoint au sous-directeur chargé du service des politiques publiques à la DéGéOM, a estimé pour sa part, lors de son entretien avec votre rapporteur spécial, que la délégation *« n'est bien sûr pas une administration de mission »*.

a) Une nouvelle répartition des crédits qui ne modifie pas les grands équilibres

Le projet de loi de finances pour 2009 présenté par le Gouvernement proposait des modifications dans la répartition des crédits entre la mission « Outre-mer » et les autres missions du budget de l'Etat, censées permettre sa transformation en administration de mission. Toutefois, ces modifications sont restées peu significatives et n'ont pas entraîné une réduction de la masse des crédits gérés par le ministère.

Ainsi, certaines dotations obligatoires versées aux collectivités d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie ont été transférées vers la mission « Relation avec les collectivités territoriales », gérée par la DGCL au ministère

de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales¹. Les rapporteurs spéciaux relevaient dans leur rapport sur le projet de loi de finances pour 2009 qu'au « *total, ce sont environ 100 millions d'euros de crédits qui sont exclus de la mission « Outre-mer ».* Vos rapporteurs spéciaux estiment que ce transfert est justifié puisque la marge de manœuvre du secrétariat d'Etat à l'outre-mer sur ces dotations était nulle »².

Toutefois, dans un sens opposé, certains crédits ont été nouvellement rattachés à la mission « Outre-mer ». C'est le cas des crédits consacrés par les autres départements ministériels à la politique contractuelle dans certaines collectivités, à hauteur de 30,2 millions d'euros. Le principe recherché était que la DÉGÉOM centralise la gestion des dotations budgétaires destinées aux contrats de projet ou aux contrats de développement pour l'accomplissement des politiques publiques menées outre-mer.

Par ailleurs, suite notamment à l'adoption de la Lodeom, de nouveaux dispositifs ont été confiés à la gestion de l'administration centrale de l'outre-mer et inscrits dans le périmètre de la mission « Outre-mer » : une nouvelle action a été créée pour le financement du fonds exceptionnel d'investissement, à hauteur de 40 millions d'euros et une nouvelle sous-action a été créée pour financer l'aide au fret, destinée à compenser les surcoûts de l'importation et de l'exportation de matières premières et de produits, pour 27 millions d'euros.

Dans la poursuite de ce mouvement, les crédits consacrés au financement des prêts bonifiés octroyés par l'agence française de développement aux collectivités territoriales d'outre-mer ont été rattachés par la loi de finances pour 2010 au périmètre de la mission outre-mer.

Ces évolutions dans la répartition de la gestion des dotations versées aux collectivités vont dans le sens de la clarification préconisée par la RGPP. En matière de dotations, l'objectif de la RGPP n'était pas, en effet, de dispenser la DÉGÉOM de toutes tâches de gestion mais de transférer à la DGCL la gestion de dotations de droit commun.

b) Au total, le montant des crédits gérés par la DÉGÉOM a augmenté

Toutefois, les autres modifications préconisées par la RGPP, qui devaient conduire à supprimer de la mission « Outre-mer » la majorité des crédits qu'elle contenait, n'ont pas été mises en œuvre.

Ainsi, par exemple, la gestion du dispositif de compensation à la sécurité sociale des exonérations de charges sociales spécifiques à l'outre-mer

¹ Les dotations concernées sont la dotation spéciale de construction et d'équipement des établissements scolaires (DSCEES) de Mayotte, la dotation globale de fonctionnement (DGF) des provinces de Nouvelle-Calédonie, la dotation globale de construction et d'équipement des collèges (DGCEC) de Nouvelle-Calédonie, la dotation globale de compensation (DGC) versée à la Nouvelle-Calédonie au titre des services et établissements publics transférés et la DGC de la Polynésie française.

² Rapport général n° 99 - Tome III - Annexe 18 (2008-2009), projet de loi de finances pour 2009, mission « Outre-mer », Marc Massion et Eric Doligé, rapporteurs spéciaux, fait au nom de la commission des finances.

n'a pas été transférée à la mission « Travail et emploi », alors même que la marge de manœuvre du ministère sur ces crédits est nulle. Or, ce dispositif représente 1,1 milliard d'euros en 2010 soit plus de la moitié des crédits de la mission.

Il en est de même de la ligne budgétaire unique (LBU) consacrée au logement en outre-mer. Dotée de 254,5 millions d'euros en autorisations d'engagement pour l'année 2010, la LBU n'a pas été transférée à la mission « Ville et logement », contrairement à ce qui avait été envisagé dans le cadre de la RGPP.

Force est de constater qu'au total, les évolutions proposées pour l'architecture de la mission « Outre-mer » et donc pour les prérogatives de l'administration centrale n'ont conduit à une diminution ni du montant des crédits gérés par elle ni du nombre de dispositifs budgétaires à sa charge. Au contraire, comme le soulignaient les rapporteurs spéciaux dans leur rapport sur le projet de loi de finances pour l'année 2010¹, *« les crédits de la mission « Outre-mer » augmenteront, en 2010, de 6,4 % en autorisations d'engagement (AE) et de 6,3 % en crédits de paiement (CP) par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2009. Cette hausse poursuit un mouvement entamé en 2009, année pour laquelle le volume global de la mission « Outre-mer » avait augmenté de 19,2 % en AE et de 16 % en CP. Sur trois années (2008-2010), la progression des crédits s'établit à + 17,7 % en AE et + 14 % en CP ».*

Ainsi, lors de leur audition par votre rapporteur spécial, Alexandre Rochatte, sous-directeur, chef du service de l'évaluation, de la prospective et de la dépense de l'Etat, et Juliette Amar, chef du département de l'évaluation des politiques publiques et de la prospective, ont estimé que leur travail actuel n'était pas celui d'une administration de mission. **La mise en œuvre de la réforme atteste donc l'abandon d'une de ses priorités initiales, qui visait à transformer l'administration centrale de l'outre-mer en administration de mission, grâce à un large transfert des crédits dont la gestion était à sa charge vers les autres missions du budget général de l'Etat.**

c) Une justification plus politique que technique

Dans les réponses qu'il a adressées à votre rapporteur spécial, le ministère chargé de l'outre-mer tente de justifier la répartition actuelle des crédits, en opposition avec les préconisations de la RGPP.

Il indique ainsi que si, *« dans le cadre de la RGPP, il avait été proposé que les crédits consacrés aux exonérations de charges sociales soient transférés au ministère chargé de l'emploi. Cette orientation n'a pas été retenue, compte tenu du caractère spécifique des exonérations en vigueur outre-mer ».* S'il est vrai que le régime d'exonérations est spécifique à l'outre-

¹ Rapport général n° 101 - Tome III - Annexe 18 (2009-2010), projet de loi de finances pour 2010, mission « Outre-mer », Marc Massion et Eric Doligé, rapporteurs spéciaux, fait au nom de la commission des finances.

mer, sa gestion ne présente en revanche aucune spécificité par rapport à celle des autres dispositifs d'exonérations de charges sociales applicables en métropole et dont la gestion est à la charge du ministère de l'emploi.

Le ministère explique par ailleurs que « *les crédits du programme 123 « Conditions de vie outre-mer » sont destinés au financement de dispositifs d'intervention qui soit représentent un enjeu majeur en termes de politique publique outre-mer, soit sont spécifiques à ces territoires* ». Ces affirmations sont vraies mais ne suffisent pas à justifier que ces crédits soient gérés par le ministère chargé de l'outre-mer.

Ainsi, les crédits de l'action 4 sont essentiellement destinés au financement de l'agence de santé de Wallis et Futuna. Le ministère chargé de l'outre-mer indique que « *la RGPP avait préconisé le transfert des crédits destinés à l'agence de santé au budget du ministère de la santé. Toutefois, ce ministère n'avait pas souhaité ce transfert, au motif qu'il ne dispose pas de ligne budgétaire adéquate, le financement des hôpitaux relevant des agences régionales de santé* ». Or, comme l'ont indiqué à votre rapporteur spécial Didier Pérocheau, adjoint au sous-directeur chargé du service des politiques publiques, et Véronique Deffrasnes, chef du département de la cohésion sociale, de la santé et de l'enseignement, la DéGéOM ne dispose évidemment pas de l'expertise nécessaire à la gestion intégrale d'un hôpital. Le fait que le ministère de la santé ne dispose pas, pour l'instant, de la ligne budgétaire adéquate, ne doit pas servir à justifier une répartition des crédits qui semble largement sous-optimale.

Au final, ce ne sont donc pas des critères techniques qui semblent avoir présidé à la répartition des crédits entre la mission « Outre-mer » et les missions des ministères sectoriels. **A l'issue de l'ensemble des entretiens que votre rapporteur spécial a pu avoir au cours de son contrôle, il apparaît davantage que le choix politique a été fait de ne pas déposséder le ministère chargé de l'outre-mer d'une trop grande partie de sa masse budgétaire. En effet, le poids du ministère auprès de ses interlocuteurs, que ce soit les populations ou les élus d'outre-mer, tient en partie au fait qu'il est en mesure de débloquer des crédits.** Le risque a donc été identifié que faire de la DéGéOM une « administration de mission » transforme le ministère en coquille vide, sans poids politique.

Par ailleurs, une grande partie des personnes auditionnées par votre rapporteur spécial, à l'image de Philippe Leyssène, ambassadeur, délégué à la coopération régionale dans la zone de l'Océan indien, ont jugé que la mise en œuvre de la RGPP s'était faite sur des bases faussées par une méconnaissance de ce que faisait réellement le secrétariat d'Etat à l'outre-mer antérieurement à sa réorganisation. Cette méconnaissance peut aussi expliquer l'objectif de transformation en une « pure » administration de mission ait dû être abandonné en cours de mise en œuvre de la réforme.

Au final, si le choix politique de ne pas déposséder la DéGéOM de l'ensemble de ses crédits budgétaires peut s'expliquer, il apparaît toutefois que

toutes les conséquences n'ont pas été tirées de cette prise de distance par rapport aux orientations initiales de la réforme.

2. Une gestion des crédits qui pèse sur les effectifs consacrés aux autres missions de la DéGéOM

a) La gestion des crédits budgétaires par la DéGéOM a été rationalisée

Comme l'indique le ministère chargé de l'outre-mer, à l'occasion de la mise en place de la DéGéOM, la gestion et le suivi des dépenses d'intervention de la mission outre-mer ont été fortement rationalisés, « *par la concentration au sein d'un département unique, le département de la dépense de l'Etat, de l'ensemble des activités liées à la fonction budgétaire et comptable, à l'exception de celles ayant trait aux dépenses du service militaire adapté* »¹. Des économies d'échelle importantes ont ainsi pu être réalisées.

Le nombre de postes dédiés à ces activités a ainsi été fortement réduit : - 12,3 emplois en équivalent temps plein travaillé (ETPT) pour la gestion (soit - 71 %) et - 4,3 ETPT pour le pilotage (soit - 55 %)².

Evolution du nombre de postes dédiés à la gestion de crédits et au pilotage

	Nombre de postes DéGéOM (effectif cible)	Nombre de postes vacants	Nombre de postes Daesc / Dapaf en charge du même périmètre	Différence	Evolution
Gestion de crédits de politiques	5	2	17,3	- 12,3	- 71 %
Pilotage	3,5	1	7,8	- 4,3	- 55 %

Source : ministère chargé de l'outre-mer

Sur les 3 ETPT aujourd'hui en fonction en qualité de gestionnaires de la mission, la DéGéOM estime à 1 ETPT le temps consacré à la gestion proprement dite des crédits gérés en administration centrale (préparation des engagements juridiques et des paiements, en liaison avec les autres départements de la délégation, saisies sur le progiciel accord, relations avec les tiers subventionnés, synthèse des dépenses au niveau du budget

¹ Réponses aux questionnaires adressés par votre rapporteur spécial.

² Hors ETP gestionnaires de crédits ayant fait l'objet d'une mutualisation dans le cadre de la suppression du programme 160 et du redéploiement des crédits correspondants vers les programmes « fonctions support » 216 et 108.

opérationnel de programme (BOP) central) et à 2 ETPT le temps consacré au suivi des BOP locaux et à la synthèse du programme.

En ce qui concerne le pilotage, 2,5 ETPT sont consacrés au suivi des crédits de la mission, tant en termes de préparation budgétaire, notamment celle du projet de loi de finances, que de suivi d'exécution, incluant le suivi de l'activité et de la performance.

b) Vers un renforcement des effectifs en charge de la gestion des crédits ?

Malgré l'effort de réalisation effectué sur les fonctions de gestion des crédits et la réduction des effectifs en charge de cette gestion, le maintien d'une activité de gestion des crédits au sein de la DÉGÉOM porte préjudice à la fonction d'évaluation des politiques publiques. Ainsi, les 8,5 ETPT qui, en effectif cible, devraient contribuer à cette gestion, auraient dû, selon les projections initiales de la RGPP, participer à la fonction d'évaluation.

De plus, le ministère de l'outre-mer estime que, compte tenu de « *l'inscription en 2009 et 2010 de nouvelles dépenses gérées au niveau de l'administration centrale et [...] suite notamment aux décisions du comité interministériel de l'outre-mer qui devraient induire des charges supplémentaires en termes de gestion et de suivi, le renforcement de ce département, dont l'effectif est encore aujourd'hui incomplet au regard de l'effectif cible fixé lors de la mise en place de la DÉGÉOM, s'avère particulièrement nécessaire* »¹. Il est donc probable qu'outre le pourvoi des postes vacants, un renforcement des effectifs en charge du pilotage et de la gestion des crédits soit nécessaire dans un avenir proche.

Il est à craindre que ce renforcement se fasse au détriment des fonctions de la DÉGÉOM sur laquelle elle était censée se recentrer dans le cadre de sa transformation en administration de mission.

c) Un même service pour l'évaluation et la gestion des crédits

Enfin, le fait d'avoir conservé, au sein de l'administration centrale de l'outre-mer, des fonctions de gestion des crédits et des politiques publiques a nécessité une modification de l'organigramme initialement prévu par la RGPP pour la DÉGÉOM.

Ainsi, comme l'indiquait Anne Bolliet, la fonction d'évaluation, qui devait être une des priorités de la réorganisation aurait dû à ce titre être confiée à un service spécifique. Or, a finalement été créé, au sein de la DÉGÉOM, un « *service de l'évaluation, de la prospective et de la dépense de l'Etat* ». Le même service est donc en pratique chargé de l'évaluation des politiques publiques et de la gestion budgétaire des lignes de crédit de la mission « Outre-mer », ce qui est symptomatique de l'écart entre la réforme mise en œuvre et le projet initial.

¹ Réponses aux questionnaires adressés par votre commission des finances.

3. Une administration ancrée auprès du ministère de l'Intérieur

Enfin, la réorganisation de l'administration centrale de l'outre-mer a conduit à l'ancrer davantage auprès du ministère de l'Intérieur, par l'intégration de la DÉGÉOM à l'administration centrale de ce ministère.

La RGPP n'avait finalement pas préconisé un rattachement direct de la DÉGÉOM au Premier ministre. Toutefois, le choix restait ouvert et cette possibilité, initialement envisagée et souhaitée par les rapporteurs spéciaux de votre commission des finances, restait envisageable.

Force est de constater que ce rattachement est aujourd'hui rendu plus hypothétique et malaisé à mettre en œuvre, en raison de la mutualisation des services supports de la DÉGÉOM avec ceux du ministère de l'Intérieur. Cette mutualisation aura donc eu pour effet pervers, en supprimant l'autonomie historique de l'administration centrale outre-mer, de rendre encore un peu plus complexe la transformation de la DÉGÉOM en une structure rattachée au Premier ministre disposant de réelles prérogatives interministérielles.

III. DONNER À L'ADMINISTRATION CENTRALE DE L'OUTRE-MER LES MOYENS DE SES AMBITIONS

A. UN SUCCÈS QUANTITATIF : LA RÉDUCTION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET DES EFFECTIFS

Sur le plan financier, la mise en œuvre concomitante du rattachement de l'administration centrale outre-mer au ministère de l'Intérieur et de sa réorganisation interne dans le cadre de la RGPP a eu des effets positifs en termes d'économies budgétaires, essentiellement grâce à la réduction des effectifs qu'elle a permise.

1. Les économies résultant du rattachement au ministère de l'Intérieur

a) Le transfert des fonctions « support »

La mise en place de la DÉGÉOM a été précédée du transfert des fonctions « support », exercées jusqu'alors par la Dapaf et la Daesc, vers les directions du ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales en charge de ces dispositifs. L'objectif du rattachement de l'administration centrale de l'outre-mer à celle du ministère de l'Intérieur était donc à la fois de dégager des gains de productivité en mutualisant certaines fonctions, mais également de réduire, par la diminution des effectifs de la DÉGÉOM, le poids de sa masse salariale.

Logiquement, la mutualisation de ces activités « support » s'est accompagnée du transfert au ministère de l'Intérieur d'une partie des agents présents sur ces postes dans les deux directions de l'administration centrale outre-mer.

Les fonctions et les effectifs qui ont ainsi été transférées sont ceux relatifs :

- à la gestion des ressources humaines : gestion des effectifs titulaires et non titulaires de l'administration centrale de l'outre-mer, rémunérations et primes, pilotage de la masse salariale et des emplois, opérations de préliquidation des retraites, action sociale, contrôle de gestion et le suivi des budgets opérationnels de programme (BOP) territoriaux, gestion financière et administrative du corps préfectoral ;
- à la gestion budgétaire : synthèse budgétaire, contrôle interne comptable, gestion des outils budgétaires et comptables et gestion des BOP territoriaux ;
- aux systèmes d'information, à la logistique et à la gestion immobilière : reprographie, achats et exécution de la dépense, gestion des approvisionnements, marchés, suivi des travaux, service intérieur, standard téléphonique, informatique et réseaux.

La mutualisation de ces fonctions s'est accompagnée du transfert des crédits relevant des fonctions « support » du programme 160 « Intégration et valorisation de l'outre-mer » de la mission « Outre-mer » vers le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » à hauteur de **35 millions d'euros en AE et de 34,53 millions d'euros en CP, correspondant à 298 ETPT.**

b) Le transfert des représentations de l'Etat outre-mer gérées par le ministère de l'outre-mer

Parallèlement, la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » s'est également vue transférer, au sein du programme 307 « Administration territoriale », les moyens et les effectifs des représentations de l'Etat outre-mer auparavant gérées par le ministère de l'outre-mer. Le ministère de l'Intérieur gérait déjà les crédits des préfetures des départements d'outre-mer ; la charge des préfetures et hauts-commissariats des collectivités d'outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie lui a été confiée.

Au total, ce sont 845 ETPT qui ont été transférés dans le cadre de cette évolution, correspondant à 59,31 millions d'euros de crédits en AE et 58,95 millions d'euros en CP.

c) Les économies en résultant

Le tableau ci-dessous récapitule les transferts ayant résulté du rattachement de l'administration centrale de l'outre-mer au ministère de l'Intérieur.

Transferts résultant du rattachement de l'administration centrale de l'outre-mer au ministère de l'Intérieur

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	ETPT
Vers le programme « Administration territoriale »	59,31	58,95	845
Vers le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur »	35,00	34,58	298
Total	94,31	93,53	1.143

Source : rapport n° 276 - annexe 27 (XIII^e législature) de Jérôme Cahuzac, rapporteur spécial de la mission « Outre-mer » à la commission des finances de l'Assemblée nationale, sur le projet de loi de finances pour 2008.

Ce sont donc 94,31 millions d'euros de crédits en AE, 93,53 millions d'euros en CP et 1.143 ETPT qui ont été transférés de la mission « Outre-mer » à la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » par la loi de finance pour 2008. Or, en 2007, les dispositifs transférés correspondaient, au sein de la mission « Outre-mer », à 98 millions d'euros en AE, 96 millions d'euros en CP et 1.180 ETPT.

Au total, le rattachement de l'administration centrale de l'outre-mer à celle du ministère de l'Intérieur a donc permis de dégager des économies correspondant à environ 4 millions d'euros en AE, 2 millions d'euros en CP et 37 emplois.

2. Une réduction globale des effectifs de grande ampleur

Au-delà des effets de son rattachement au ministère de l'Intérieur, la réorganisation interne de l'administration centrale de l'outre-mer a permis de réduire de manière très significative les effectifs de la DéGéOM.

La Cour des comptes relevait dans son rapport précité de 2005 que « *l'effectif total des agents en 2004 se monte à 356* » au sein des deux directions de l'administration centrale outre-mer. Toutefois, suite notamment au rattachement de l'administration centrale de l'outre-mer au ministère de l'Intérieur, ce sont, d'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial auprès de Vincent Bouvier, délégué général à l'outre-mer, 190 ETPT qui composaient la Dapaf et la Daesc avant la mise en œuvre de la RGPP.

Or, le plafond d'emploi fixé pour la DéGéOM au moment de sa création a été de 142 ETPT, soit **une réduction de 48 ETPT correspondant à une baisse de plus de 25 % des effectifs de l'administration centrale outre-mer**. En termes de postes, Olivier Diederichs, inspecteur général de l'administration, a indiqué à votre rapporteur spécial qu'au 1^{er} janvier 2008, les deux directions, Dapaf et Daesc, comptabilisaient 212 personnes, dont 18 mises à disposition. A terme, la DéGéOM devrait, en cumulant son plafond d'emploi et les possibilités de mises à disposition, accueillir environ 154 personnes, soit une réduction d'environ 27 %.

Cette réduction correspond notamment à la suppression de certaines fonctions dans l'organisation de la DéGéOM, comme la division des affaires générales, la mission juridique, la mission des synthèses et la fonction de haut-fonctionnaire de défense du secrétariat d'Etat à l'outre-mer, qui a été fusionnée dans la fonction équivalente au ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

3. Des effectifs qui n'ont pas encore atteint les objectifs initiaux

Les économies budgétaires réalisées au travers de la création de la DéGéOM sont d'autant plus importantes que les effectifs n'ont pas encore atteint les objectifs initiaux.

Plusieurs raisons expliquent que depuis sa création, le 1^{er} septembre 2008, la délégation n'ait pas encore pu constituer complètement ses effectifs.

a) Des difficultés de recrutement persistantes

D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, le choix a été fait de ne permettre des recrutements au sein de la DéGéOM, en provenance d'autres corps que ceux du ministère de l'Intérieur, qu'au rythme du départ des anciens agents de la Daesc et de la Dapaf non retenus à la DéGéOM, et alors même que le plafond d'emploi de 142 ETPT n'était pas saturé. Il en est résulté de nombreux désistements et des difficultés à recruter des profils intéressants mais extérieurs au ministère de rattachement.

Par ailleurs, l'alignement du système de rémunération de la DéGéOM sur celui du ministère de l'Intérieur a conduit à une « *quasi-impossibilité de garantir aux nouveaux arrivants le simple maintien de leur rémunération* »¹, le système indemnitaire du ministère de l'Intérieur s'avérant moins favorable que celui d'un certain nombre d'autres ministères. Les difficultés rencontrées furent en particulier importantes pour recruter des agents en provenance des ministères chargés de l'économie et des finances, alors même qu'ils présentent une expertise particulièrement intéressante pour le département en charge des thématiques économiques, financières et fiscales. Dès lors, la seule voie de recrutement possible a été celle des mises à disposition d'agents, qui sont bien plus difficiles à pourvoir que les recrutements directs.

A titre d'exemple, le poste de sous-directeur en charge du service des politiques publiques, qui constitue l'une des trois sous-directions de la DéGéOM, est resté vacant pendant près d'un an, du mois de mai 2009 à celui d'avril 2010.

Le ministère chargé de l'outre-mer indique en effet que « *son remplacement s'est heurté au refus du ministère des finances de renouveler la mise à disposition non remboursée d'un administrateur civil pour occuper les fonctions de sous-directeur du secrétariat d'Etat à l'outre-mer* »², alors même que le poste équivalent avait traditionnellement toujours été occupé par un administrateur civil du ministère des finances mis à disposition. Ainsi, « *les négociations ont été difficiles et ont conduit à abandonner fin 2009 cette option, pourtant pertinente au regard de la technicité des sujets traités et de la nécessité de fluidifier les relations avec le ministère des finances* ».

¹ Réponses aux questionnaires transmis par votre rapporteur spécial.

² Réponses aux questionnaires adressé par votre rapporteur spécial.

Finalement, au terme d'une vacance particulièrement préjudiciable au bon fonctionnement de la DéGéOM dans une période de réorganisation d'une telle ampleur, le ministère de l'Intérieur a accepté d'imputer le poste de sous-directeur en charge du service des politiques publiques sur son plafond d'emploi, ce qui a permis de le pourvoir.

b) Des imputations sur le plafond d'emploi sujettes à interrogations

Par ailleurs, **il semble, d'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, que les modalités d'imputation des emplois sur le plafond de la DéGéOM posent parfois problème.**

Ainsi, les six agents, dont le délégué, relevant de la Délégation interministérielle pour l'égalité des chances des Français d'outre-mer, sont imputés sur ce plafond alors qu'ils ne font pas partie des effectifs de la DéGéOM.

A cela s'ajoute le fait que malgré la diminution déjà sensible des effectifs de l'administration centrale suite à la création de la DéGéOM, les réductions liées à la mise en œuvre des mesures d'économies générales applicables à l'ensemble de l'Etat sont également effectuées au sein de la DéGéOM. Ainsi, en 2010, le plafond d'emploi de la délégation est passé de 142 à 138 agents.

Il ressort de l'ensemble de ces éléments que le plafond d'emploi réel de la DéGéOM est aujourd'hui de 132 ETPT, soit 10 postes de moins et une réduction de 7 % par rapport à ce qui avait été défini au moment de la création de la délégation.

Enfin, ce plafond d'emploi est impacté par un agent en congé longue durée, un agent mis à disposition auprès de la Commission européenne et trois agents de l'ancien périmètre correspondant à la Daesc et à la Dapaf mais que la direction des ressources humaines impute sur le plafond d'emploi de la DéGéOM.

B. UN ÉCHEC QUALITATIF : UNE ADMINISTRATION EXSANGUE

Cette réduction des effectifs n'a pas été sans conséquences sur l'efficacité de l'administration centrale de l'outre-mer.

En effet, ses moyens humains ne semblaient déjà pas à la hauteur des missions qui lui étaient confiées antérieurement à sa réorganisation. Ainsi, le rapport public annuel de la Cour des comptes précité de 2005 constatait que « *l'administration centrale de l'outre-mer ne dispose pas [...] des moyens humains adaptés à l'exercice de ses missions* » et que « *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* ».

En pratique, d'après ce que votre rapporteur spécial a pu constater au cours de l'ensemble des entretiens qu'il a conduits, de son déplacement rue

Oudinot et dans le cadre des réponses fournies par le ministère aux questionnaires qu'il lui a adressés, **la réorganisation de l'administration centrale de l'outre-mer se traduit par un échec qualitatif.**

1. Un taux de renouvellement facteur de déstabilisation pour la DéGéOM

Outre une réduction drastique de ses effectifs, la réorganisation de l'administration centrale de l'outre-mer a induit des mouvements d'agents particulièrement importants. Ainsi, de manière générale, le taux de remplacement des cadres du ministère, toutes catégories confondues, a été de 44,19 %.

Renouvellement des agents de la Daesc et de la Dapaf lors de la création de la DéGéOM

Catégories	Affectés au 31/12/09	Nouveaux arrivants	Agents précédemment affectés à la Dapaf ou à la Daesc		Taux de remplacement ¹
			Changement d'affectation	Maintien sur le poste	
A +	14	11	1	2	78,57 %
A	68	36	18	14	52,94 %
B	16	4	4	8	25,00 %
C	31	6	12	13	19,35 %
Total	129	57	35	37	44,19 %

¹ Ce taux est le rapport entre les agents qui n'appartenaient pas à l'ancien périmètre de la Daesc et de la Dapaf et le nombre total d'agents nommés à la DéGéOM.

Source : réponses aux questionnaires adressés par votre rapporteur spécial

Ce taux masque des disparités importantes selon les catégories statutaires et selon les domaines fonctionnels des agents concernés.

a) Un renouvellement des cadres presque intégral

On peut relever en particulier que la catégorie A + a fait l'objet d'un renouvellement quasi-intégral avec un taux de remplacement de plus de 78 %. Ainsi, comme l'indique le ministère chargé de l'outre-mer, outre le délégué général et son adjoint, l'ensemble de l'encadrement supérieur du service des politiques publiques et de celui du service de l'évaluation, de la prospective et de la dépense de l'Etat est arrivé au secrétariat de l'outre-mer au moment de la création de la DéGéOM, entre la fin de l'année 2008 et le début de l'année 2009.

Le taux de remplacement des cadres de catégorie A, pour sa part, est un peu plus faible (52,94 %). Cela résulte, d'après la DÉGÉOM, de « *la volonté de reclasser des agents de l'ancienne structure dans de nouveaux domaines fonctionnels, agents qui ne peuvent donc être qualifiés de nouveaux arrivants. En effet, si l'on ajoutait les 18 agents de catégorie A du périmètre de la Daesc et de la Dapaf recrutés sur de nouveaux domaines le taux de remplacement pour la catégorie A serait proche de 80 %* »¹.

Le taux de remplacement des agents de catégories B et C est plus faible avec respectivement 25 % et 19 % de mobilité.

b) Seul le service des affaires juridiques et institutionnel a été préservé

Les taux de remplacement ont été particulièrement importants dans les deux principaux services de la DÉGÉOM : le service des politiques publiques et le service de l'évaluation, de la prospective et de la dépense de l'Etat.

Au service des politiques publiques, les taux de remplacement par département ont été les suivants :

- 64 % pour le département de la cohésion sociale, de la santé et de l'enseignement ;
- 77,7 % pour le département de l'écologie, du logement, du développement et de l'aménagement durables ;
- 66,6 % pour le département de la vie économique, de l'emploi et de la formation ;
- 57,1 % pour le département des politiques agricoles, rurales et maritimes ;
- 50 % pour le département des politiques européennes, d'insertion régionale et de valorisation de l'outre-mer.

Le service de l'évaluation, de la prospective et de la dépense de l'Etat a pour sa part connu un taux de remplacement de ses effectifs de 72 %, qui traduit le recrutement de nouveaux profils pour des fonctions d'évaluation et de prospective nouvellement créées.

Seul le service des affaires juridiques et institutionnelles a connu un taux de remplacement relativement faible de ses effectifs, à hauteur de 16,7 %, ce qui s'explique, d'une part, par la permanence des fonctions juridiques et la nécessité d'une continuité d'expertise sur des sujets institutionnels extrêmement techniques et, d'autre part, par le renouvellement important qu'avait déjà connu, en 2007, la sous-direction des affaires politiques de l'ancienne Dapaf.

¹ Réponses aux questionnaires adressés par votre rapporteur spécial.

c) Des difficultés en matière de formation des nouveaux arrivants

Or, ce taux de renouvellement s'est accompagné de difficultés rencontrées pour leur assurer la formation nécessaire au processus d'apprentissage de leur métier par les nouveaux arrivants. Le ministère chargé de l'outre-mer reconnaît ainsi que les actions de formation ont été « *souvent difficiles à mettre en œuvre par le ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales du fait d'une très grande spécialisation des postes* » de l'administration centrale de l'outre-mer, ce qui a entraîné « *un certain nombre de désistements* » et a « *rallongé très nettement les délais dans lesquels les postes sont pourvus* »¹.

En favorisant les recrutements en provenance des ministères avec lesquels les départements sont en relation, la DÉGÉOM a toutefois tenté de minimiser les pertes de « mémoire » pour les dossiers les plus stratégiques. Le ministère reconnaît néanmoins une « *certaine déperdition temporaire de connaissances dans les premiers mois de montée en charge de la structure* ».

Votre rapporteur spécial estime pour sa part que la déperdition de connaissances a été réelle et que le taux de renouvellement global de l'administration centrale de l'outre-mer traduit en réalité une reconstruction presque intégrale de cette administration, qui est « repartie de zéro » à la fin de l'année 2008 et commence à peine à fonctionner à nouveau de manière correcte. Stéphane Diémert, ambassadeur, délégué à la coopération régionale dans la zone Antilles-Guyane, a ainsi estimé devant votre rapporteur spécial que « *les compétences relatives aux tâches de conception confiées à l'administration centrale de l'outre-mer ont été perdues* » et s'est globalement montré très inquiet sur la continuité du traitement des dossiers lors de la réorganisation de la DÉGÉOM. Ces pertes de connaissances s'ajoutent, selon Didier Pérocheau, adjoint au sous-directeur chargé du service des politiques publiques à la DÉGÉOM, à la disparition de tous les réseaux construits par les personnes antérieurement affectées à la Dapaf et à la Daesc.

2. Des moyens insuffisants affectés à l'évaluation des politiques publiques

L'échec qualitatif de la mise en place de la DÉGÉOM se traduit surtout par les difficultés pour cette administration à répondre à l'un des principaux objectifs de la réforme qui consistait à renforcer ses capacités d'expertise et d'évaluation des politiques publiques menées en outre-mer.

En termes de ressources humaines, les effectifs dédiés à l'évaluation ne seront que de 3,5 ETPT, si l'on répartit à parts égales les 7 ETPT chargés d'une part de l'évaluation et d'autre part de la prospective. Or, il est évident qu'un effectif aussi restreint ne permettra pas de couvrir toutes les politiques

¹ Réponses aux questionnaires adressés par votre rapporteur spécial.

de l'Etat menées dans chacune des collectivités territoriales d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie. D'après les entretiens que votre rapporteur spécial a eus avec Anne Bolliet, inspectrice générale des finances, Alexandre Rochatte, sous-directeur, chef du service de l'évaluation, de la prospective et de la dépense de l'Etat, et Juliette Amar, chef du département de l'évaluation des politiques publiques et de la prospective à la DéGéOM, l'évaluation devait, selon les projections initiales de la RGPP, faire l'objet d'un service entier, c'est-à-dire d'un effectif d'au moins 30 ETPT. Force est de constater que cet objectif a été abandonné.

Il en résulte des difficultés pratiques réelles pour répondre aux demandes d'évaluations, notamment celles formulées par les parlementaires. Ainsi, Didier Pérocheau, adjoint au sous-directeur chargé du service des politiques publiques, et Véronique Deffrasnes, chef du département de la cohésion sociale, de la santé et de l'enseignement au service des politiques publiques, ont expliqué à votre rapporteur spécial les difficultés pratiques qu'ils ont rencontrées pour faire face à la demande, émanant du cabinet du ministre, d'effectuer un bilan de la défiscalisation pour l'année 2008, devant être transmis au Parlement. En raison de la faiblesse tant de ses moyens humains que de ses outils informatiques - un fichier Excel qui ne fait qu'enregistrer les dossiers de défiscalisation - la DéGéOM n'a pu produire qu'un rapport très succinct, de 8 pages, pour faire le bilan de 400 dossiers de défiscalisation représentant un milliard d'euros de dépense fiscale.

Un autre exemple est fourni par la situation mahoraise. Ainsi, à l'heure actuelle, Alexandre Rochatte et Juliette Amar estiment le niveau de connaissance statistique de Mayotte « *particulièrement préoccupant* » eu égard à la perspective de transformation de ce territoire en département d'outre-mer.

En termes de crédits, la mission « Outre-mer » ne comprend pas de ligne spécifiquement dédiée à l'évaluation et à la prospective mais une ligne « recherche, études et évaluation », d'un montant de 630.000 euros dans le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour l'année 2010, que la DéGéOM juge « *insuffisant et majoritairement dédiée aux problématiques de recherche* »¹. Votre rapporteur spécial a donc des difficultés à identifier comment seront financées les dépenses qui devront nécessairement être effectuées au titre de l'évaluation et de la prospective.

Enfin, le département de l'évaluation des politiques publiques et de la prospective de la DéGéOM devra assurer le secrétariat général de la commission nationale d'évaluation des politiques de l'Etat outre-mer (CNEPEOM) prévue par l'article 74 de la Lodeom. A ce titre, la DéGéOM conduira ou pilotera les évaluations inscrites au programme de la CNEPEOM, ce qui constituera une part centrale dans la programmation du département.

¹ Réponses aux questionnaires adressés par votre commission des finances.

A ce titre, la CNEPEOM devra rendre, outre un rapport d'activité annuel, un rapport d'évaluation tous les deux ans portant notamment sur l'impact socio-économique des mesures de la Lodeom, qui sont très vastes : zones franches d'activités, défiscalisation des investissements productifs et du logement social, exonérations de charges sociales, politique du logement, dispositifs pour favoriser la continuité territoriale, etc. Son champ de compétence s'étend également à l'impact de l'organisation des circuits de distribution et du niveau des rémunérations en outre-mer sur les mécanismes de formation des prix.

Or, la commission prévue par l'article 74 de la Lodeom ne dispose pas de budget propre. Il est donc probable que la DéGÉOM, au vu de ses moyens humains et budgétaires, ne sera pas en mesure de satisfaire pleinement les demandes de la commission.

Article 74 de la loi pour le développement économique des outre-mer

« Il est créé une Commission nationale d'évaluation des politiques de l'Etat outre-mer.

« La commission est composée en majorité de membres des assemblées parlementaires, le nombre de députés étant égal à celui des sénateurs. Elle comprend en outre des représentants de l'Etat ainsi que des collectivités concernées et, le cas échéant, des personnalités qualifiées.

« Elle assure le suivi de la mise en œuvre des politiques publiques de l'Etat outre-mer, en particulier des mesures prises pour favoriser le développement économique et social des collectivités concernées, qu'elles soient antérieures ou postérieures à la promulgation de la présente loi.

« Elle établit tous les deux ans un rapport public d'évaluation de l'impact socio-économique de l'application des titres II à IV de la présente loi. Ce rapport rend compte, en particulier, de l'impact de l'organisation des circuits de distribution et du niveau des rémunérations publiques et privées outre-mer sur les mécanismes de formation des prix.

« La Commission nationale d'évaluation des politiques de l'Etat outre-mer remet chaque année au Parlement, avant le 1^{er} octobre, un rapport d'activité qui présente sommairement les évaluations entreprises.

« Elle reçoit chaque année du Gouvernement un rapport sur le montant et l'utilisation des dépenses de formation professionnelle résultant de la mise en œuvre du V de l'article 44 quaterdecies du code général des impôts. Elle rend compte de ces dépenses dans son rapport public d'évaluation biennal. »

Le ministère chargé de l'outre-mer estime donc *« indispensable de renforcer le pôle « évaluation », activité totalement nouvelle de la nouvelle organisation et qui ne peut s'imposer progressivement que si elle atteint une masse critique en effectifs, ceux-ci devant nécessairement provenir du périmètre extérieur au ministère de l'Intérieur »*¹. Ce jugement recoupe

¹ Réponses aux questionnaires adressés par votre rapporteur spécial.

largement les opinions des agents de la DéGéOM que votre rapporteur spécial a pu auditionner dans le cadre de son contrôle.

3. Une organisation ne permettant pas encore à la DéGéOM de jouer un rôle interministériel efficace

Un autre des principaux objectifs de la réforme était de conférer à la DéGéOM une plus grande valeur ajoutée dans le travail interministériel, notamment une plus grande capacité d'influence et de conception dans l'élaboration des textes législatifs et réglementaires auprès des autres ministères.

Or, après dix-huit mois de fonctionnement et malgré de réelles avancées, cet objectif n'est pas encore atteint.

a) Des réels efforts accomplis pour renforcer les relations avec les ministères techniques

Les agents nouvellement arrivés à la DéGéOM en provenance des ministères techniques ont eu pour avantage de créer de nouveaux réseaux de correspondants dans les différentes administrations.

Depuis la création de la DéGéOM, une attention particulière a été apportée à la constitution d'un réseau de relations avec les ministères référents. La préparation du Conseil interministériel de l'outre-mer a également été l'occasion de mettre en œuvre un travail en partenariat entre la DéGéOM et ces ministères, même si la délégation, en pleine reconstitution, n'a pu jouer son rôle de manière totalement satisfaisante.

(1) Le service des politiques publiques

D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, au sein du service des politiques publiques, le département de la cohésion sociale, de la santé et de l'enseignement a mis en place :

- un interlocuteur « outre-mer » clairement identifié à la Direction Générale de l'offre de soins (DGOS) et à la direction de la sécurité sociale (DSS) au ministère de la santé ;
- un interlocuteur « outre-mer » au ministère de l'Education nationale, qui est doté d'un « chef de mission outre-mer » ;
- des contacts directs avec le cabinet du Haut commissariat à la jeunesse.

Par ailleurs, le département de la vie économique, de l'emploi et de la formation est en contact avec l'ensemble des directions placées sous l'autorité du ministre chargé des finances et avec le ministère du travail. Les relations sont en particulier qualifiées par le ministère chargé de l'outre-mer « *d'infra-hebdomadaires* » avec le bureau des agréments qui, en tenant compte des avis émis par la DéGéOM, procède à l'octroi des mesures de défiscalisation outre-mer.

En ce qui concerne le département des politiques agricoles, rurales et maritimes, le ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche a été l'un des premiers ministères à formaliser, dès la fin de l'année 2008, une coopération spécifique avec la DéGéOM en dédiant un inspecteur général de l'agriculture à l'ensemble des thématiques agricoles des départements d'outre-mer. Philippe Leyssène, ambassadeur, délégué à la coopération régionale dans la zone de l'Océan indien, a estimé que la coopération avec le ministère de l'agriculture était ainsi exemplaire et que les autres ministères pourraient utilement s'en inspirer.

Le Département des politiques européennes, d'insertion régionale et de valorisation de l'outre-mer est, lui, en relation très étroite avec le SGAE et la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), s'agissant de la gestion des fonds européens, ainsi qu'avec la sous-direction anti-terroriste (SDAT) au ministère de l'Intérieur.

(2) Le service de l'évaluation, de la prospective et de la dépense de l'Etat

En ce qui concerne le service de l'évaluation, de la prospective et de la dépense de l'Etat, les relations avec les correspondants des autres ministères dépendent des domaines suivis et des ministères, mais le ministère chargé de l'outre-mer estime que « *globalement, elles se sont stabilisées courant 2009, par l'effet des nombreux contacts noués, des relations de travail établies et des dossiers suivis conjointement* »¹.

S'agissant de l'évaluation, la DéGéOM développe un réseau interministériel centré sur l'évaluation des politiques de l'Etat outre-mer, dans le cadre de la mise en place de la commission nationale d'évaluation des politiques de l'Etat outre-mer. Par ailleurs, la délégation, notamment au travers de son département de la statistique et du système d'information outre-mer, entretient d'étroites relations avec les services de la statistique publique, notamment l'Institution nationale de la statistique et des études économiques (Insee).

Sur ce sujet, votre rapporteur spécial s'étonne toutefois des modalités de financement retenues pour les études de l'Insee relatives aux territoires d'outre-mer. En effet, d'après les informations recueillies auprès d'Alexandre Rochatte, sous-directeur, chef du service de l'évaluation, de la prospective et de la dépense de l'Etat, et de Juliette Amar, chef du département de l'évaluation des politiques publiques et de la prospective à la DéGéOM, l'Insee ne prend que très partiellement en compte l'outre-mer dans le cadre des études qu'il met en œuvre. Concernant les départements d'outre-mer, il se contente le plus souvent d'étudier un des quatre départements, tandis que les collectivités d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie sont en général exclues du champ des études générales menées par l'institut. Il revient donc à la DéGéOM, au vu du programme prévisionnel transmis par l'Insee, de demander, au cas par cas, l'inclusion d'un ou plusieurs territoires d'outre-mer

¹ Réponses aux questionnaires adressés par votre rapporteur spécial.

dans le champ des études et, le cas échéant, d'apporter les financements nécessaires à la mise en œuvre de l'étude sur les territoires concernés.

Il peut sembler logique que les collectivités d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie, en raison de leur statut institutionnel particulier et de leurs compétences spécifiques, ne soient pas systématiquement incluses dans le champ des travaux menés par l'Insee. Elles disposent en effet de services autonomes chargés de l'établissement des statistiques.

Le traitement des départements d'outre-mer est en revanche discutable. **Votre rapporteur spécial juge nécessaire, eu égard à leur statut de droit commun, que les départements d'outre-mer soient systématiquement inclus dans les études effectuées par l'Insee et que la DÉGÉOM, dont les moyens financiers sont limités, ne soit pas mise à contribution pour financer les travaux de l'Insee sur ces territoires.**

Dans le domaine budgétaire, enfin, le ministère chargé de l'outre-mer indique que « *les relations avec les correspondants budgétaires des ministères se sont très largement stabilisées et ont pris appui sur l'exercice du document de politique transversale « Outre-mer », qui pour sa livraison 2010 a permis de récolter des données de la part de 88 programmes budgétaires* »¹.

Ainsi, au bout de dix-huit mois de fonctionnement, la DÉGÉOM relève une nette amélioration dans la qualité des relations avec les ministères de référence, qui s'est notamment traduite par le fait que le nouveau délégué général a rencontré, dès les premières semaines de sa prise de fonctions, l'ensemble des secrétaires généraux et la plupart des directeurs des ministères avec lesquels la DÉGÉOM est en contact régulier.

b) Une qualité de la coopération qui reste encore insatisfaisante

Malgré cette amélioration générale, plusieurs éléments et témoignages recueillis par votre rapporteur spécial indiquent que la coopération entre la DÉGÉOM et les ministères référents reste très insuffisante. Comme l'a indiqué Vincent Bouvier, délégué général à l'outre-mer, à votre rapporteur spécial, le ministère chargé de l'outre-mer est encore trop souvent considéré comme « un empêcheur de tourner en rond ».

(1) L'absence de certains interlocuteurs

Certaines directions générales d'administration centrale n'ont pas encore mis en place d'interlocuteurs spécifiques sur les sujets ultramarins, dans des domaines pourtant essentiels.

C'est le cas notamment de la direction générale de la santé (DGS), de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) et du ministère chargé de l'enseignement supérieur. Alexandre Rochatte, sous-directeur, chef du service de l'évaluation, de la prospective et de la dépense de l'Etat, et Juliette Amar,

¹ Réponses aux questionnaires adressés par votre rapporteur spécial.

chef du département de l'évaluation des politiques publiques et de la prospective, ont insisté sur le fait que la qualité des relations avec les ministères référents variait très largement selon les ministères concernés, ce qui n'est pas satisfaisant.

Au sein du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, dont le champ de compétences est particulièrement vaste, seule la direction de l'habitat de l'urbanisme et des paysages a mis en place, depuis plusieurs années d'ailleurs, un chargé de mission outre-mer avec lequel la DÉGÉOM entretient des contacts quasi-quotidiens.

Enfin, le ministère chargé de l'outre-mer relève que, globalement, *« les relations avec le ministère de finances pâtissent de la réticence de celui-ci à s'investir sur des sujets qui ne présentent pas, dans sa logique de fonctionnement, un caractère prioritaire »*¹.

(2) Une administration peu considérée par les ministères techniques

Les entretiens que votre rapporteur spécial a menés avec les personnels de la DÉGÉOM ont fait ressortir des difficultés pour la délégation à s'imposer dans les relations interministérielles. Ces difficultés ne résultent qu'en partie de la nouveauté de cette structure, qui n'est plus identifiée comme pouvaient l'être précédemment la Dapaf et la Daesc.

Au-delà de cette méconnaissance, les ministères techniques ne saisissent pas suffisamment en amont la DÉGÉOM des sujets relatifs à l'outre-mer qui émergent dans leurs projets de textes législatifs. Cela résulte en partie de l'impossibilité dans laquelle se trouve la délégation, eu égard au champ extrêmement vaste de ses compétences - la quasi-totalité des projets de loi revêtent en effet une dimension ultramarine - et à ses moyens humains limités, de participer à l'ensemble des réunions interministérielles auxquelles il serait souhaitable qu'elle participe.

Le ministère chargé de l'outre-mer indique qu'un *« effort doit encore être fait pour que les ministères associent plus systématiquement et plus en amont la DÉGÉOM lorsque des questions d'application des textes outre-mer se posent, ou lorsque des textes ont un impact significatif sur les économies des territoires ultramarins. La DÉGÉOM est souvent saisie en urgence sur des textes déjà rédigés ou « oubliée » sur des thématiques pourtant lourdes pour les territoires ultramarins (Grenelle de l'environnement, biodiversité, réforme du code minier, etc.). En conséquence, la DÉGÉOM n'est pas suffisamment informée en amont des réformes en cours et doit faire face à des délais de réaction extrêmement courts, qui ne permettent pas un travail de qualité et conduisent parfois à exclure, pour tout ou partie, l'outre-mer des textes nationaux et à le renvoyer à un support spécifique, ce qui constitue parfois*

¹ Réponses aux questionnaires adressés par votre rapporteur spécial.

une solution par défaut. Le cas des études d'impact à produire à l'appui des projets de loi en est malheureusement l'illustration »¹.

Saisie souvent au dernier moment des projets de texte, la délégation n'est donc pas toujours en mesure de faire valoir son expertise et de contribuer à l'élaboration de dispositions spécifiques aux territoires d'outre-mer. Alexandre Rochatte et Juliette Amar ont évoqué lors de leur audition par votre rapporteur spécial, de nombreux cas de saisine de la DÉGÉOM moins d'une semaine avant l'examen d'un projet de loi par le Conseil d'Etat, sans que la délégation ait été associée aux réunions interministérielles antérieures. Cela conduit souvent le ministère chargé de l'outre-mer à devoir en pratique limiter son examen aux questions d'applicabilité juridique.

La coopération peut parfois même être difficile avec le ministère de rattachement de la DÉGÉOM. Ainsi, comme l'a indiqué à titre d'exemple à votre rapporteur spécial Stéphane Diémert, ambassadeur, délégué à la coopération régionale Antilles-Guyane, malgré le rattachement de la DÉGÉOM au ministère de l'Intérieur, le projet de loi renforçant les mesures de prévention et de protection des personnes contre les chiens dangereux, géré par le ministère de l'Intérieur, n'a pas fait l'objet d'une coopération avec la DÉGÉOM, alors même que cette problématique est particulièrement prégnante dans des territoires comme la Polynésie française, la Nouvelle-Calédonie ou Wallis-et-Futuna.

Il faut voir dans ces difficultés de coopération une des raisons qui expliquent la propension du Gouvernement à procéder par ordonnances dès qu'il s'agit de traiter de l'outre-mer dans un texte législatif. Ce fut le cas notamment pour le projet de loi de réforme des collectivités territoriales, pour le « Grenelle 2 » ou pour le projet de loi pour la modernisation de l'agriculture et de la pêche. Or, cette pratique est préjudiciable au travail parlementaire et, *in fine*, à l'élaboration de dispositions adaptées à la situation des outre-mer français.

Enfin, Vincent Bouvier, délégué général à l'outre-mer, a indiqué à votre rapporteur spécial que lorsque les dispositifs étaient gérés par le ministère chargé de l'outre-mer, comme, par exemple, les modifications statutaires des territoires ultramarins, la DÉGÉOM faisait trop souvent face à l'absence ou aux lacunes des réponses des autres ministères.

4. Des avantages qualitatifs limités au rattachement au ministère de l'Intérieur

Si le rattachement de la DÉGÉOM au ministère de l'Intérieur a sans nul doute permis de rationaliser le fonctionnement de l'administration centrale outre-mer, en mutualisant les fonctions support, ses conséquences du point de vue qualitatif sont plus douteuses.

¹ Réponses aux questionnaires adressés par votre rapporteur spécial.

Le ministère chargé de l'outre-mer estime que les effets qualitatifs positifs du rattachement sont de deux ordres :

- d'une part, il aurait renforcé la position de l'administration centrale outre-mer dans la prise de décisions concernant ces territoires et offert de nouvelles perspectives de carrières aux agents des corps administratifs fusionnés ;
- d'autre part, il aurait permis le recentrage de la DéGéOM sur ses fonctions d'expertise et l'adossement des positions de la délégation à l'influence d'un ministère régalien aurait permis de développer le rôle de pilotage attribué à l'administration centrale de l'outre-mer.

Il est vrai que la fusion des corps des personnels administratifs de l'administration centrale de l'outre-mer avec ceux de l'administration de l'Intérieur a élargi les opportunités de mobilité du personnel affecté à l'outre-mer. Toutefois, cet effet positif n'a pas été à même de contrebalancer les effets dissuasifs résultant de l'application à l'outre-mer du régime indemnitaire du ministère de l'Intérieur. Votre rapporteur spécial ne revient pas sur les difficultés rencontrées par la DéGéOM nouvellement créée pour procéder à des recrutements.

D'autre part, le rattachement au ministère de l'Intérieur n'a pas réellement permis de renforcer le rôle interministériel de la DéGéOM, qui reste très difficile à exercer. Il n'a pas non plus permis de faire de la DéGéOM une administration de mission, en raison du maintien dans son périmètre de la gestion d'importants dispositifs budgétaires, et malgré le transfert de certaines dotations à la DGCL.

Certains fonctionnement administratifs sont symptomatiques du manque d'avancées qualitatives ayant résulté du rattachement de l'administration centrale de l'outre-mer au ministère de l'Intérieur. Ainsi, à titre d'exemple, Philippe Leyssène, ambassadeur, délégué à la coopération régionale dans la zone de l'Océan indien, a évoqué le cas d'un arbitrage à opérer entre la DGCL et l'ancienne Dapaf, qui a donné lieu à une demande de réunion interministérielle, alors même que les deux directions relèvent du même ministre.

Les effets qualitativement positifs du rattachement de la DéGéOM à l'administration du ministère de l'Intérieur ne paraissent donc pas de nature à justifier ce rattachement, qui s'est essentiellement fait pour des raisons de rationalisation budgétaire.

5. Un renforcement des liens entre la DéGéOM et les territoires ultramarins

Du point de vue qualitatif, on peut en revanche relever une amélioration des relations de l'administration centrale outre-mer avec les territoires ultramarins, suite à la création de la DéGéOM.

(1) Des réunions de travail régulières

Ainsi, passée la période d'adaptation résultant de la réorganisation de cette administration, les préfets et hauts-commissaires semblent aujourd'hui trouver dans la DéGéOM le relais nécessaire vers les autres administrations centrales. D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, les préfets sont régulièrement invités à des réunions de travail par le cabinet du secrétaire d'Etat. Ces déplacements sont également l'occasion de contacts avec la DéGéOM et en premier lieu avec le délégué général.

Outre les relations entre la DéGéOM et les préfets, sont périodiquement organisées, depuis le début de l'année 2010, des réunions entre les secrétaires généraux des préfetures, les secrétaires généraux aux affaires régionales et la DéGéOM. Enfin, les directeurs de cabinet des préfets et hauts-commissaires sont en contact fréquent avec le directeur du cabinet du DéGéOM.

Par ailleurs, des réunions bimensuelles sont organisées entre la DéGéOM et les directeurs départementaux du travail, de l'emploi et de la formation des départements d'outre-mer, de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon, ainsi qu'avec les directeurs départementaux de l'agriculture et de la forêt. Des réunions du même type ont également lieu, de manière moins fréquente toutefois, avec les directions départementales de l'équipement des départements d'outre-mer. Le ministère chargé de l'outre-mer précise que ces réunions ont parfois lieu en présence des administrations centrales des ministères concernés.

(2) Visioconférences et déplacements sur place

En raison de l'éloignement des territoires ultramarins, le recours aux visioconférences ou à des audioconférences est régulièrement pratiqué sur les sujets de préoccupation commune entre l'administration centrale et les services déconcentrés. On peut citer, par exemple, les points hebdomadaires organisés avec les collectivités d'outre-mer par audioconférence s'agissant de l'organisation de la vaccination contre la grippe H1N1.

S'agissant des déplacements sur place des agents de la délégation, la DéGéOM gère elle-même, depuis le 1^{er} janvier 2009, la prise en charge des frais de déplacements et de missions.

Au cours de l'année 2009, 30 missions de la délégation ont été organisées sur place avec les services déconcentrés outre-mer, dont 10 missions par le délégué général ou les sous-directeurs et chefs de départements. Ces déplacements sont d'autant plus nécessaires que les agents nouvellement affectés à la DéGéOM ont parfois une connaissance limitée de la réalité de la situation institutionnelle, économique et sociale des territoires. Ce rythme de déplacements en outre-mer doit être maintenu car il est nécessaire, eu égard aux spécificités locales, au bon exercice des missions de la DéGéOM.

Déplacements des agents de la DÉGÉOM organisés en 2009 dans les départements et collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie

Destination	Missions	Dont missions incluant des sous-directeurs et chefs de départements
Réunion	7	3
Saint-Pierre-et-Miquelon	2	2
Guadeloupe et Martinique	5	2
Guyane	4	1
Mayotte	10	2
Nouvelle-Calédonie	2	0
Total	30	10

Source : réponses aux questionnaires adressés par votre rapporteur spécial

C. LES SOLUTIONS À METTRE EN ŒUVRE POUR ATTEINDRE LES OBJECTIFS DE LA RGPP

Au vu de la situation actuelle de la DÉGÉOM, des modifications doivent encore être apportées à son organisation pour atteindre les objectifs initiaux fixés par la RGPP.

1. Améliorer la coopération interministérielle

a) Un rattachement au Premier ministre qui reste indispensable

Votre rapporteur spécial ne peut que rappeler la position désormais constante du Sénat quant au rattachement administratif de l'administration centrale de l'outre-mer au Premier ministre et non au ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

Outre les arguments déjà mis en avant par la mission commune d'information sur la situation des départements d'outre-mer, le fonctionnement même du ministère chargé de l'outre-mer plaide pour ce rattachement. En effet, comme l'ont rappelé Anne Bolliet et Olivier Diederichs lors de leur audition par votre rapporteur spécial, l'inspection générale des finances et l'inspection générale de l'administration ont pu relever, s'agissant de l'outre-mer, la pratique particulièrement fréquente, dans les négociations interministérielles, d'un recours direct du cabinet du ministre chargé de l'outre-mer auprès de Matignon pour faire trancher les dossiers, en « court-circuitant » en quelque sorte la négociation interministérielle. Cette pratique, qui résulte à la fois du caractère souvent très sensible des dossiers ultramarins et de la relative faiblesse administrative de la DÉGÉOM face à ses correspondants des ministères techniques, met en exergue le caractère interministériel des sujets ultramarins. Un rattachement de la DÉGÉOM au

Premier ministre viendrait donc en réalité officialiser un fonctionnement qui a déjà cours au sein de l'administration centrale.

Par ailleurs, l'entretien que votre rapporteur spécial a eu avec Henri-Michel Comet, secrétaire général du ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, a renforcé son sentiment qu'un rattachement au Premier ministre serait bénéfique. En effet, le ministère de l'Intérieur semble ne pas avoir pris la pleine mesure des difficultés rencontrées par la délégation. Henri-Michel Comet a ainsi estimé que « *la réorganisation de la DéGéOM s'est passée sans drame* », ce qui ne correspond pas aux témoignages recueillis par votre rapporteur spécial lors de ses auditions rue Oudinot, et que la DéGéOM est « *parfaitement connectée aux autres ministères* », alors que la question de la coopération interministérielle reste le sujet majeur, dont la DéGéOM doit se saisir dans les mois qui viennent.

Interrogé par votre rapporteur spécial sur les raisons qui s'opposent au rattachement de la DéGéOM au Premier ministre, le ministère chargé de l'outre-mer a fourni la réponse suivante : « *Le rattachement de la DéGéOM au ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales n'est pas, en soi, un obstacle au caractère nécessairement interministériel de son fonctionnement. De même que l'autonomie de ce ministère n'avait pas suffi à asseoir complètement cette dimension.*

Par ailleurs, le rôle de la DéGéOM ne saurait se réduire à un secrétariat général chargé simplement d'assurer l'interface avec les autres ministères. Il est plutôt celui d'une direction généraliste quant au périmètre de ses compétences, mais spécialisée sur des territoires spécifiques.

De ce point de vue, le rattachement au ministère de l'Intérieur n'est pas exempt d'avantages. Il permet une proximité plus forte avec certaines thématiques particulièrement sensibles traitées par plusieurs directions de ce ministère (ordre public, finances locales, affaires institutionnelles, etc.). Il permet également une relation plus étroite avec l'Etat local (préfets et haut-commissaires dans les départements et collectivités).

Le rattachement au Premier ministre reposerait en réalité la question des modalités de fonctionnement de la délégation, s'agissant à la fois des fonctions support à recréer et des possibilités de mobilité des agents de la Délégation ».

Ainsi, le seul obstacle mis en avant par le ministère a trait à la difficulté de réorganiser à nouveau l'administration centrale de l'outre-mer. On comprend en effet que cette nouvelle réforme viendrait encore bousculer l'organisation de la DéGéOM. Toutefois, est-ce une raison pour s'arrêter au milieu du gué, se contenter du rôle interministériel actuel de la DéGéOM et abandonner l'ambition de créer une réelle délégation interministérielle ? Votre rapporteur spécial ne le croit pas.

Le rattachement au ministère de l'Intérieur a certes des avantages. Mais il a aussi des inconvénients, notamment la difficulté pour le ministère

chargé de l'outre-mer de faire prévaloir la situation institutionnelle très spécifique des territoires dont il a la charge au sein d'un ministère habitué à traiter de manière uniforme les collectivités territoriales françaises. Comme l'a indiqué à votre rapporteur spécial Stéphane Diémert, ambassadeur, délégué à la coopération régionale dans la zone Antilles-Guyane, le ministère de l'Intérieur n'est pas habitué à traiter les différences juridiques existantes entre l'outre-mer et l'ensemble des autres collectivités territoriales françaises. En outre, il n'y a pas qu'avec les thématiques relevant du ministère de l'Intérieur qu'il serait souhaitable que la DÉGÉOM ait davantage de proximité.

Enfin, comme l'a indiqué Stéphane Diémert, le modèle du SGAE peut être transposé au cas de l'outre-mer puisqu'il s'agirait également de créer « *une administration transversale et territorialisée, dont le secrétaire général pourrait être le conseiller chargé de l'outre-mer au cabinet du Premier ministre* ».

b) Améliorer la coopération avec les ministères référents

Outre le rattachement de la délégation au Premier ministre, **il est impératif que la DÉGÉOM achève la constitution d'un réseau efficace de correspondants dans les ministères référents.**

Le manque de formalisation de nombreuses coopérations porte préjudice à l'exercice des missions de la DÉGÉOM et conduit, à terme, à une déresponsabilisation des ministères référents sur les sujets ultramarins. Ainsi, il convient de mettre en œuvre les préconisations formulées par Vincent Bouvier, délégué général à l'outre-mer, lors de son audition par votre rapporteur spécial, quant à l'institutionnalisation, dans chaque ministère ou dans chaque grande direction d'administration centrale, de correspondants outre-mer, voire de missions outre-mer comme cela se fait déjà au sein du ministère de l'Éducation nationale. La création d'un réseau public de l'outre-mer formalisé et stable, qui comprendrait des correspondants administratifs nommés par lettres de missions de leurs directeurs et des membres de cabinets ministériels clairement identifiés, serait une avancée opportune.

Par ailleurs, Alexandre Rochatte, sous-directeur, chef du service de l'évaluation, de la prospective et de la dépense de l'État, et Juliette Amar, chef du département de l'évaluation des politiques publiques et de la prospective, responsables de la constitution du document de politique transversale « Outre-mer », ont jugé qu'il serait utile que la DÉGÉOM soit associée en amont à la programmation des crédits, par exemple de l'Éducation nationale, alors que le document de politique transversale se contente de récapituler *ex post* le montant des crédits consacrés à l'outre-mer. Cette orientation semble devoir être menée dans le cadre d'un renforcement des relations entre la délégation et les ministères techniques.

2. Mettre en place une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences

En matière de recrutements, il conviendrait d'améliorer les modalités de mise à disposition d'agents des ministères techniques auprès de la DÉGÉOM, afin de remédier aux difficultés persistantes de recrutement auxquelles fait face cette délégation. Denis Robin, directeur de cabinet, et Olivier Jacob, directeur adjoint du cabinet de la ministre de l'outre-mer ont, lors de leur audition par votre rapporteur spécial, souligné leur « *déception* » que le recrutement des agents de la DÉGÉOM ne soit pas aussi interministériel qu'il devrait l'être, sachant que « *faire venir des cadres d'ailleurs permettrait d'améliorer les relations interministérielles* ».

Ainsi, une coopération sur le moyen-long terme pourrait prendre la forme de conventions fixant les modalités de mise à disposition des agents des ministères techniques pour s'intégrer dans un plan de gestion prévisionnelle, notamment en termes de parcours de carrière, nécessaire au bon fonctionnement de la DÉGÉOM.

Outre cette coopération avec les autres ministères, **la mise en place d'une réelle gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences paraît indispensable**, comme l'ont souligné Didier Pérocheau, adjoint au sous-directeur chargé du service des politiques publiques, et Véronique Deffrasnes, chef du département de la cohésion sociale, de la santé et de l'enseignement. En effet, en raison du nombre important de mises à disposition au sein de cette administration, les départs sont fréquents et peuvent déstabiliser le fonctionnement d'un pan entier de la délégation lorsque, comme cela arrivera cette année en matière de logement, le chef du département arrive au terme de sa mise à disposition et que son adjoint part également.

3. Réellement progresser vers une « administration de mission »

Le principal constat qui ressort de la mise en œuvre de la RGPP pour l'administration centrale de l'outre-mer est celui d'une réforme qui, en cours de mise en œuvre, a abandonné ses objectifs initiaux, sans pour autant en tirer les conséquences.

Ainsi, l'objectif initial de transformation de la DÉGÉOM en administration de mission a été abandonné, sans pour autant que les objectifs de réduction du plafond d'emplois de la délégation aient été revus à la baisse. La DÉGÉOM est donc aujourd'hui censée, sans avoir été déchargée de la gestion de la majorité des dispositifs budgétaires qui lui étaient confiés, mettre l'accent sur l'évaluation et la prospective avec des effectifs en très forte diminution, ce qui paraît difficilement réalisable.

Il semble donc nécessaire à votre rapporteur spécial de **poursuivre la réforme de la DéGéOM pour réellement atteindre les objectifs initialement fixés.**

Certes, le ministère chargé de l'outre-mer ne doit pas être totalement dépourvu de crédits budgétaires, sous peine de ruiner sa légitimité et son poids auprès de ses interlocuteurs locaux. Ce n'est toutefois pas le maintien dans son périmètre de dispositifs sur lesquels il n'a aucune marge de manœuvre qui lui permet de répondre aux demandes des outre-mer.

Le transfert, par exemple, du dispositif de compensation des exonérations de charges sociales spécifiques à l'outre-mer au ministère chargé du travail doit être mis en œuvre. L'argument administratif avancé, selon lequel la disparition de ce dispositif, qui constitue la quasi-totalité d'un des deux programmes de la mission « Outre-mer », poserait problème car une mission ne peut être constituée d'un unique programme n'est pas recevable. En effet, le second programme de la mission, « Conditions de vie outre-mer », est très hétérogène, et pourrait sans difficultés être scindé. Par ailleurs, si ce n'est en termes d'affichage, le maintien des exonérations de charge sociale au sein du périmètre de la mission « Outre-mer » n'a en réalité aucune conséquence pratique sur la gestion de la mission.

De même, il n'est pas pertinent, au regard de l'objectif de faire de la délégation une administration de mission, que la gestion de l'agence de santé de Wallis-et-Futuna soit à la charge de la DéGéOM, sous prétexte que la direction générale de la santé estime que les spécificités de la gestion de cet établissement public sont trop importantes pour que cette gestion lui revienne. Denis Robin, directeur de cabinet, et Olivier Jacob, directeur adjoint du cabinet de la ministre de l'outre-mer, ont d'ailleurs estimé, lors de leur audition par votre rapporteur spécial que *« rien ne serait pire que de vouloir concentrer la gestion des dispositifs sur un ministère, ce qui désimpliquerait les autres ministères »*. Dans la même logique, le transfert de certains dispositifs aux autres ministères permettrait d'accroître leur intérêt et leur implication dans les dossiers ultramarins.

L'ensemble des interlocuteurs rencontrés par votre rapporteur spécial, qu'ils fassent partie de la DéGéOM, du cabinet de la ministre chargée de l'outre-mer ou de l'inspection générale de l'administration, ont plaidé pour un renforcement des effectifs de la délégation. Dans le contexte budgétaire actuel, cette orientation semble pourtant difficile à mettre en œuvre.

D'autres solutions sont envisageables. En effet, la question n'est pas nécessairement celle des moyens supplémentaires à affecter à la DéGéOM mais surtout celle du **recentrage effectif de la DéGéOM sur les missions qui sont les plus essentielles, notamment sur la question de l'évaluation qui préoccupe prioritairement l'ensemble des parlementaires, grâce à l'abandon d'une plus grande partie de ses tâches de gestion.**

4. Poursuivre la mise en œuvre des dispositifs nécessaires à une meilleure connaissance de l'outre-mer français

Enfin, outre la poursuite de la réorientation de la DÉGÉOM, plusieurs efforts sont à concrétiser pour améliorer la connaissance de l'outre-mer français qui fait aujourd'hui largement défaut en raison des difficultés rencontrées en matière d'évaluation.

Les actions à mener à bien concernent :

- **la mise en place, encore inachevée, de l'observatoire de l'outre-mer.** Cet observatoire a pour objectif, d'une part, de faciliter l'accès aux sources statistiques et documentaires relatives à l'outre-mer disponibles sur les sites de la statistique publique, des instituts spécialisés tels que l'Institution d'émission des départements d'outre-mer ou l'Institution d'émission de l'outre-mer et des instituts locaux en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie et, d'autre part, de fournir pour l'ensemble des départements et collectivités d'outre-mer une liste d'indicateurs cohérents et comparables entre tous les territoires ;
- **l'achèvement du système d'information décisionnel.** Ce système devrait permettre de collecter, consolider, modéliser et restituer sous forme de tableaux de bord les données relatives aux programmes et actions outre-mer et de mieux procéder ainsi à l'évaluation des politiques publiques ;
- enfin, **la mise en place d'une application de suivi et de traitement spécifique sur les dispositifs de défiscalisation** doit être une priorité de la DÉGÉOM. Dans le contexte budgétaire actuel particulièrement contraint, les effets de chacune des dépenses fiscales rattachées à l'outre-mer doivent pouvoir être identifiés. Sur cette question spécifique, la nécessité d'une coopération entre la DÉGÉOM et les services de Bercy responsables des dispositifs de défiscalisation plaide pour la mise en place d'une structure interministérielle, qui seule apparaîtrait pertinente. Elle pourrait se calquer sur la commission interministérielle de coordination des contrôles portant sur les actions financées par les fonds structurels européens, structure spécifique chargée de contrôler la gestion des fonds européens alloués à la France.

Enfin, outre les actions que la DÉGÉOM peut mettre en œuvre par elle-même, il apparaîtrait utile à votre rapporteur spécial, comme l'a suggéré Olivier Diederichs, inspecteur général de l'administration, que le service en charge de l'évaluation se rapproche des inspections administratives et de la Cour des comptes, qui peuvent constituer pour elle un appui efficace dans ce domaine.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 6 octobre 2010 sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission des finances a entendu la communication de M. Marc Massion, rapporteur spécial, sur la réorganisation administrative des services centraux du ministère de l'outre-mer.

M. Marc Massion, rapporteur spécial. - Le contrôle sur pièces et sur place dont je vous rends compte aujourd'hui a une double origine.

D'une part, en tant que rapporteur spécial de la mission « Outre-mer », co-rapporteur avec notre collègue Eric Doligé de la loi pour le développement économique des outre-mer - la LODEOM - et membre de la mission commune d'information sur la situation des départements d'outre-mer, je me suis confronté à de multiples reprises à des difficultés pour obtenir des informations fiables et précises sur nos territoires ultramarins. L'administration centrale du ministère ne semblait pas, en effet, en mesure de les apporter.

D'autre part, la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques - la RGPP - mérite en soit d'être étudiée. Et elle s'est appliquée avec force à l'administration centrale de l'outre-mer.

Le rapport que je vous présente aujourd'hui a donc pour but de faire le point sur la réforme de cette administration, qui a été mise en œuvre de 2007 à 2009. Il confronte les objectifs affichés initialement par la RGPP avec ses résultats effectifs. Il vise également à faire le point sur la capacité de l'administration centrale de l'outre-mer à satisfaire les besoins exprimés tant par les parlementaires que par les élus locaux et les populations locales en matière de gestion des politiques outre-mer.

Je vais donc articuler mon propos en trois parties :

- premièrement, je reviendrai rapidement sur la genèse de la réforme de l'administration centrale de l'outre-mer, dans le contexte de la RGPP ;

- puis, après avoir décrit les modalités, et notamment les lacunes, de la mise en œuvre de la réforme, je détaillerai en quoi elle s'est éloignée des préconisations initiales de la RGPP ;

- enfin, je vous présenterai des pistes de réflexion pour donner à l'administration centrale de l'outre-mer les moyens de ses ambitions.

Comment est née la réforme de l'administration centrale de l'outre-mer ?

La nécessité de réformer l'administration centrale de l'outre-mer préexistait à la RGPP. Cette administration présentait des défauts régulièrement pointés tant par les rapports parlementaires que par la Cour des comptes.

Premier défaut : l'administration centrale était composée de deux directions : la direction des affaires politiques, administratives et financières (la DAPAF) et la direction des affaires économiques, sociales et culturelles (la DAESC). Or, en pratique, il n'y avait aucune répartition claire des sujets entre les deux directions, qui intervenaient souvent de manière concurrente.

Deuxième défaut : cette administration était d'une extrême complexité. S'ajoutaient aux deux directions des secrétariats, bureaux, départements, missions, services, divisions, etc. Autant de structures ad hoc mal identifiées et peu efficaces.

Troisième défaut : l'administration centrale outre-mer était dans l'incapacité persistante d'évaluer les politiques publiques en outre-mer. C'était le constat de notre commission sur l'évaluation des dispositifs de défiscalisation. La mission commune d'information sur la situation des DOM a constaté un manque général d'évaluation.

Enfin, dernier défaut : l'administration centrale dans son ancienne version s'est avérée incapable d'exercer sa mission de coordination interministérielle. Elle n'était pas reconnue et mal intégrée aux ministères techniques, alors même qu'elle a une vocation interministérielle évidente.

Une première réforme, amorcée en 2007, a avorté du fait de l'élection présidentielle. En effet, le choix a alors été fait de rattacher les deux directions de l'outre-mer au ministère de l'Intérieur. L'ancien projet de réforme était donc caduc.

La RGPP a relancé la réforme de cette administration centrale avec des objectifs à la fois qualitatifs et quantitatifs. D'une part, faire de cette administration une administration de mission, c'est-à-dire la décharger de la gestion de dispositifs budgétaires techniques qu'elle n'a pas les moyens d'assurer. Cette évolution devait s'accompagner d'une réorientation et d'une réduction des dépenses de fonctionnement de l'administration. D'autre part, si, dans un premier temps, les auteurs de la RGPP avaient fait le choix d'un rattachement de l'outre-mer au Premier ministre, ils n'ont finalement pas affiché, dans les conclusions de la RGPP, cette préconisation, qui avait pourtant leur préférence.

Les objectifs de la réforme apparaissaient donc louables. Comment a-t-elle été mise en œuvre en pratique par rapport à ces objectifs ?

Premier constat : la réforme a été d'une très grande ampleur et s'est faite en seulement treize mois, entre le 31 mai 2007 - date de publication du décret relatif aux attributions des ministres - et le 9 juillet 2008 - date de création officielle de la nouvelle « Délégation générale à l'outre-mer » - la DÉGÉOM - qui remplace les deux anciennes directions.

Deuxième constat : le manque de préparation de la réforme. Le ministère reconnaît un manque d'anticipation des conséquences de la réforme, un dispositif de suivi individualisé des agents sous-dimensionné et l'absence d'instance de pilotage de la réforme. Tout cela alors que, pendant cette

période, l'ensemble des postes de l'ancien périmètre de l'administration outre-mer faisaient l'objet d'un avis de vacance, ce qui traduit bien l'ampleur de la réforme. Il en a résulté des absurdités, comme certains fonctionnaires qui apprenaient par mail l'appel à candidatures sur le poste qu'ils occupaient depuis des années.

Ces difficultés ont été accrues dans un contexte difficile : trois délégués généraux qui se succèdent en quinze mois à la tête de l'administration, la crise sociale aux Antilles avec la mise en œuvre des Etats généraux de l'outre-mer et l'examen au Parlement de la LODEOM, qui aurait nécessité une administration de soutien pleinement mobilisée.

Il a résulté de ce processus une mise en œuvre de la réforme qui s'est largement éloignée des préconisations initiales de la RGPP.

Le choix d'une administration de mission a été abandonné. Au total, avec les mesures décidées suite aux Etats généraux, le montant des crédits gérés par la DéGéOM a même augmenté par rapport à l'avant-réforme.

Malgré cela, les moyens humains affectés à la DéGéOM pour le pilotage et la gestion des crédits ont été rationalisés, passant de 25 à 8,5 en équivalents temps plein travaillé. Le ministère indique toutefois que compte tenu de l'inscription de nouvelles dépenses au budget de la mission « Outre-mer », cet effectif devra vraisemblablement être augmenté.

Enfin, malgré une préférence des auteurs de la RGPP pour un rattachement de la DéGéOM au Premier ministre, préconisé depuis plusieurs années par les rapports de notre assemblée, l'administration outre-mer se retrouve finalement ancrée auprès du ministère de l'Intérieur, ce qui rend plus difficile l'exercice de sa mission interministérielle.

Suite à ce constat, et pour terminer ma présentation, je souhaiterais formuler des préconisations pour donner à l'administration centrale de l'outre-mer les moyens de ses ambitions.

Sur le plan financier, la réforme est un succès. Le rattachement de la DéGéOM au ministère de l'Intérieur a produit des économies d'échelle. On peut les chiffrer à 4 millions d'euros en autorisations d'engagement, 2 millions d'euros en crédits de paiement et 37 emplois. Au-delà des effets mécaniques de ce rattachement, l'administration centrale outre-mer a vu ses effectifs diminuer de plus de 30 %, passant de 190 à 132.

Il en résulte toutefois une administration qui peut difficilement exercer les missions que la RGPP voulait lui confier. Elle est aujourd'hui déstabilisée par un taux de remplacement global des effectifs qui s'est élevé à 44 %. A terme, seuls 3,5 équivalents temps plein devraient être en charge de l'évaluation des politiques publiques, alors que la RGPP visait l'objectif d'un service entier consacré à cette mission et regroupant trente personnes.

Comment remédier à ces effets pervers de la réforme ?

Je maintiens le souhait que la DéGéOM soit rattachée au Premier ministre, sur le mode du secrétariat général aux affaires européennes. Cela paraît essentiel à l'exercice d'une réelle mission interministérielle. Le ministère de l'Intérieur s'avère en pratique très peu impliqué dans les sujets ultramarins.

Il faut également améliorer la coopération entre la DéGéOM et les ministères référents, en créant un réseau de l'outre-mer formalisé et stable de correspondants, qui fait aujourd'hui gravement défaut.

Les leçons doivent être tirées de la désastreuse gestion des ressources humaines lors de la réforme. Elle doit faire place à une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences, d'autant plus indispensable que la nouvelle DéGéOM fait largement appel à l'expertise de fonctionnaires issus d'autres ministères.

Enfin, il me paraît encore possible et fortement souhaitable de faire avancer la DéGéOM sur le chemin d'une administration de mission. Comment expliquer, par exemple, que l'Agence de santé de Wallis-et-Futuna soit intégralement gérée par des fonctionnaires de la DéGéOM, qui reconnaissent n'avoir aucune expertise en ce domaine, plutôt que par le ministère de la santé ? Cela permettrait de dégager des effectifs pour les missions essentielles d'évaluation des politiques publiques et notamment des dispositifs de défiscalisation.

En conclusion, je souhaitais vous indiquer que l'ensemble des interlocuteurs que j'ai rencontrés, qu'ils fassent partie de la DéGéOM, du cabinet de la ministre ou des inspections générales, ont plaidé pour un renforcement des effectifs de la délégation. Evidemment, dans le contexte budgétaire actuel, cette orientation semble difficile à mettre en œuvre.

Il faut toutefois souligner que l'administration outre-mer a particulièrement contribué aux économies prévues par la RGPP et ne pas se bercer d'illusions, en l'état actuel, sur la capacité de cette nouvelle administration centrale à remplir efficacement l'ensemble de ses missions, notamment en matière d'évaluation.

M. Jean Arthuis, président. - A l'issue de ce témoignage, les conditions de mise en œuvre de la RGPP paraissent largement perfectibles. Il ne faut pas que chaque ministère fasse sa RGPP « dans son coin » ; une collaboration est nécessaire, notamment pour éviter, au niveau local, le regroupement de tous les services dans les mêmes municipalités.

La commission des finances ne prescrivant pas de dépenses supplémentaires, seule une réduction des niches fiscales ultramarines pourrait être mise à profit pour financer une augmentation des effectifs de la DéGéOM.

M. Marc Massion, rapporteur spécial. - Le renforcement des effectifs est le souhait de l'ensemble des interlocuteurs que j'ai pu rencontrer. Ils n'ont pas aujourd'hui les moyens de faire face à la nécessité d'évaluer les

politiques publiques. Je rappelle que seuls 3,5 équivalents temps plein seront affectés à cette tâche au lieu de 30 dans les projets initiaux de la RGPP !

M. Jean Arthuis, président. - Il est vrai qu'une expertise renforcée est nécessaire parce que les dispositifs applicables à l'outre-mer coûtent parfois cher. Il faut donc veiller à l'utilité des dépenses budgétaires et fiscales.

M. Marc Massion, rapporteur spécial. - L'enjeu primordial me semble être celui du rattachement de la DéGéOM au Premier ministre. L'existence d'un ministère chargé de l'outre-mer se justifie pour des raisons d'affichage politique mais ne se révèle pas, en pratique, la structure la plus efficace.

Mme Michèle André. - La nécessité d'un rattachement au Premier ministre me semble une évidence. Il est d'ailleurs déjà arrivé qu'un ministre ou un secrétaire d'Etat dispose de services rattachés à Matignon. Et cette proposition faisait partie des conclusions de la mission sénatoriale sur la situation des DOM.

Par ailleurs, l'accession de Mayotte au statut de département est un projet de grande envergure. Des moyens supplémentaires, notamment en termes de personnels, sont-ils prévus pour y faire face ? Je rappelle par exemple que l'Etat civil mahorais n'est toujours pas stabilisé.

M. Marc Massion, rapporteur spécial. - Les personnels que j'ai rencontrés à la DéGéOM m'ont indiqué que la départementalisation de Mayotte était aujourd'hui le sujet qui leur demandait le plus d'implication. Aucun effectif supplémentaire n'est prévu et ils se sentent quelque peu dépassés par l'ampleur du travail à accomplir.

Mme Michèle André. - Mme Penchard nous a indiqué que le processus de départementalisation durerait vingt-cinq ans, mais il me semble qu'il faut, dès maintenant, une mobilisation active dans l'ensemble des domaines concernés.

M. François Fortassin. - Je me réjouis que l'on essaie d'apporter des réponses techniques aux problèmes rencontrés par l'outre-mer, mais il me semble qu'il faut tout d'abord veiller à mieux contrôler les dépenses qui y sont engagées pour éviter le risque de gaspillage.

M. Jean Arthuis, président. - Je rappelle, à titre d'exemple, que l'indemnité temporaire de retraite versée dans certaines collectivités d'outre-mer continue de coûter près de 300 millions d'euros par an à l'Etat.

A l'issue de ce débat, la commission des finances donne acte à M. Marc Massion, rapporteur spécial, de sa communication et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.

ANNEXE

-

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Jeudi 25 mars 2010

- **M. Denis Robin**, préfet, directeur de cabinet de la ministre chargée de l'outre-mer ;
- **M. Olivier Jacob**, directeur adjoint du cabinet, chargé des affaires régaliennes, des questions budgétaires et de l'évaluation des politiques publiques ;
- **M. Vincent Bouvier**, préfet, délégué général à l'outre-mer (DéGéOM) ;
- **M. Alexandre Rochatte**, sous-directeur, chef du service de l'évaluation, de la prospective et de la dépense de l'Etat à la DéGéOM ;
- **Mme Juliette Amar**, chef du département de l'évaluation des politiques publiques et de la prospective à la DéGéOM ;
- **Mme Anne Bolliet**, inspectrice générale des finances, rapporteur national des Etats généraux de l'outre-mer, responsable, avec M. Ramiro Riera, inspecteur général de l'administration, de la révision générale des politiques publiques (RGPP) outre-mer.

Jeudi 1^{er} avril 2010

- **M. Olivier Diederichs**, inspecteur général de l'administration, responsable, avec Mme Valérie Peneau, inspectrice générale de l'administration, d'un rapport sur l'évaluation de la réforme des services centraux outre-mer ;
- **M. Henri-Michel Comet**, préfet, secrétaire général du ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales ;
- **M. Stéphane Diémert**, ancien sous-directeur des affaires politiques à la direction des affaires politiques, administratives et financières au ministère de l'outre-mer, rapporteur national des Etats généraux de l'outre-mer, ambassadeur, délégué à la coopération régionale dans la zone Antilles-Guyane.

Mardi 6 avril 2010

- **M. Didier Pérocheau**, adjoint au sous-directeur chargé du service des politiques publiques à la DÉGÉOM ;
- **Mme Véronique Deffrasnes**, chef du département de la cohésion sociale, de la santé et de l'enseignement au service des politiques publiques de la DÉGÉOM ;
- **M. Philippe Leyssène**, ancien directeur des affaires économiques, sociales et culturelles de l'outre-mer, rapporteur national des Etats généraux de l'outre-mer, ambassadeur, délégué à la coopération régionale dans la zone de l'Océan indien.