



PA 61710

COMMUNICATION A LA COMMISSION
DES FINANCES DU SENAT

(Article 58-2° de la loi organique relative aux
lois de finances du 1er août 2001 et L 132-4 du code
des juridictions financières)

**L'Agence de l'outre-mer
pour la mobilité
(LADOM)**

Juillet 2011

AVERTISSEMENT

Saisine de la Cour

La Cour a été saisie d'une demande d'enquête sur l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM) par lettre du 23 décembre 2010 du président de la commission des finances du Sénat, conformément au deuxième alinéa de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances. Elle a effectué cette enquête au premier semestre 2011. LADOM est par ailleurs soumise au contrôle obligatoire de la Cour des comptes sur les entreprises publiques, au titre des articles L.111-4 et L.133-1 du code des juridictions financières¹.

Contrôles sur pièces et sur place

Le présent contrôle a porté sur les exercices 2005 à 2010 et a abordé des problématiques propres à l'exercice 2011 en cours de gestion. Pour mener son enquête, la Cour des comptes a procédé par voie de questionnaires, d'entretiens et de visites sur place. Des déplacements ont été effectués dans cinq délégations régionales de LADOM, sélectionnées en prenant en considération des critères financiers et d'activité, à Nantes (délégation Pays de Loire, Bretagne, Poitou-Charentes), à Paris (délégation Ile-de-France), à Marseille (délégation PACA-Corse), puis à Saint-Denis de la Réunion et à Mamoudzou (délégation de Mayotte).

Procédure contradictoire

Le présent rapport tient compte de la contradiction conduite avec LADOM et ses tutelles (ministère du budget et ministère chargé de l'outre-mer), ainsi qu'avec le contrôle général économique et financier. Le délégué général adjoint à l'outre-mer et le directeur général de LADOM ont été entendus lors d'auditions organisées à la Cour.

Le rapport a été délibéré par la Quatrième chambre le 13 juillet 2011 et approuvé par le Comité du rapport public et des programmes le 25 juillet 2011.

¹ A ce titre, l'agence a régulièrement été contrôlée par la Cour des comptes.

SYNTHESE

L'agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM) est devenue l'opérateur de l'Etat pour la mobilité outre-mer en 2010 à la suite de la loi pour le développement économique de l'outre-mer (LODEOM) du 27 mai 2009. Assumant désormais la gestion du fonds de continuité territoriale créé par la LODEOM en sus de sa mission historique de formation et d'insertion professionnelles des jeunes ultramarins, l'agence a changé de dimension.

La période examinée (2005 à 2010) est caractérisée par la redéfinition et le renforcement des missions de l'ancienne agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer (ANT) et par le doublement de son budget sous l'effet d'une mise en cohérence de dispositifs jusqu'à présent cogérés avec d'autres acteurs publics. A ce titre, l'agence gère depuis 2010 un budget de près de 75 M€ annuels, auquel s'ajoute un droit de tirage sur un marché AFPA passé par la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle de près de 20 M€ annuels. En sus, au titre du fonds de continuité territoriale, l'agence gère 28 M€, ce qui a porté son budget en 2011 à plus de 100 M€.

Elle compte 126 agents, auxquels se sont ajoutés en 2010 trente agents recrutés à titre temporaire dont les emplois devraient être pérennisés en 2012.

Son statut historique d'entreprise publique, au sens d'une loi du 30 avril 1946, ne correspond pas à la réalité de son activité, entièrement financée sur fonds publics, qui s'exerce sous la double tutelle des ministères chargés du budget et de l'outre-mer. Compte tenu des difficultés de gestion soulignées ci-après, il devrait être envisagé de transformer LADOM en établissement public administratif.

LADOM doit respecter depuis 2006 un contrat de progrès, puis une convention d'objectifs et de moyens depuis 2009, qui doit faire l'objet d'une révision en 2011 pour intégrer de nouveaux objectifs. Des progrès importants sont toutefois nécessaires en matière de régularité et de qualité de la gestion.

Les méthodes d'achat de LADOM doivent être entièrement réorganisées. L'agence, soumise aux règles de l'ordonnance du 6 juin 2005, doit les respecter en mettant en œuvre des mesures de publicité et de mise en concurrence, notamment en ce qui concerne le transport aérien ainsi que les services de formation professionnelle.

Par ailleurs, le contrôle interne de l'agence est insuffisant pour garantir un suivi qualitatif des bénéficiaires des actions de formation et une application uniforme des dispositions réglementaires. La création d'une fonction de contrôle interne et de gestion s'impose.

La gestion des ressources humaines, contrainte jusqu'en 2010 par un plafond d'emplois en baisse, doit être revue afin de développer les capacités des personnels en matière d'orientation professionnelle et d'intégrer la nouvelle mission de continuité territoriale.

Enfin la gestion des implantations immobilières de l'agence n'est pas satisfaisante et sa rationalisation demeure inachevée malgré des préconisations anciennes et répétées, notamment en Ile de France.

L'agence a aujourd'hui deux missions principales, la formation et l'insertion professionnelle des jeunes ultramarins, d'une part, l'aide à la continuité territoriale, d'autre part, pour faciliter la mobilité des populations d'outre-mer.

En ce qui concerne la formation et l'insertion professionnelles, le principal progrès attendu est le développement du contrôle interne et la professionnalisation de l'accompagnement qualitatif vers l'insertion, après la formation elle-même. Le nouveau positionnement de LADOM comme « partenaire » des entreprises devrait lui permettre de développer des liens plus forts avec le milieu socio-économique et de cibler dès le début du parcours de formation des secteurs à forte capacité d'insertion. Ce tournant stratégique mais difficile doit faire l'objet d'un pilotage étroit, tant des tutelles au moyen des indicateurs de performance, qu'au sein de l'agence autour de directives et de plans d'actions formalisés, notamment pour ce qui touche à la qualification des personnels.

S'agissant de la mission d'aide à la continuité territoriale, la fixation et la stabilisation des ressources humaines et budgétaires en fonction de la demande est le principal défi pour l'Etat. Après six mois de mise en œuvre, à l'été 2011, l'économie du dispositif demeure incertaine, tant en termes d'organisation institutionnelle que de moyens de gestion et de montant des crédits d'intervention nécessaire. La pérennisation des trente emplois temporaires de LADOM ne règle pas la question de la création ou non des groupements d'intérêt public (GIP) envisagés par la LODEOM. L'utilité de ces GIP n'apparaît pas aujourd'hui avérée si des conventions *ad hoc* avec les collectivités territoriales d'outre-mer s'y substituent et prévoient, en tant que de besoin, des modalités de mise à disposition de personnels.

Les tutelles (budget et outre-mer) devront donc être particulièrement vigilantes dans cette phase de transition pour le développement équilibré des deux missions de LADOM, compte tenu notamment des risques propres à la gestion de l'aide à la continuité territoriale, en termes de disponibilité de crédits et d'activité de guichet à grande échelle. La nouvelle convention de performance à conclure en 2011 devrait fournir l'occasion de redéfinir les principaux indicateurs et les obligations stratégiques de l'agence.

La liste des principales recommandations figure en annexe au rapport.

SOMMAIRE

PARTIE I : L'EVOLUTION INSTITUTIONNELLE ET FINANCIERE : DE L'ANT A LADOM	9
I. LA CREATION DU NOUVEL OPERATEUR DE LA MOBILITE ULTRAMARINE.....	9
A. DU BUMIDOM A LADOM.....	9
1. D'une interrogation sur la pertinence du BUMIDOM à la création de l'ANT	9
2. D'une interrogation sur l'efficacité de l'ANT à la création de LADOM	10
3. Une « société d'Etat » aux caractéristiques d'établissement public	10
B. LA LODEOM ET LE RENOUVELLEMENT DES MISSIONS DE LADOM	11
1. La mise en œuvre d'un cadre de performance	12
2. La gestion du nouveau fonds de continuité territoriale.....	14
II. UNE GESTION FINANCIERE COMPLEXE	16
A. UN PERIMETRE BUDGETAIRE BOULEVERSE ENTRE 2009 ET 2011 SOUS L'EFFET DE TRANSFERTS DE CREDITS	16
1. Une dissociation des circuits d'instruction et des circuits de paiement.....	16
2. La centralisation des paiements par l'opérateur unique à compter de 2011	17
3. Un changement d'échelle qui résulte à la fois d'un effet de périmètre et de ses nouvelles missions	18
4. Une évolution cohérente des produits et charges d'exploitation	19
B. UNE COMPTABILITE MARQUEE PAR DES DIFFICULTES PERSISTANTES DE TRESORERIE	20
PARTIE II : LA GESTION DE LADOM	22
I. LES ACHATS : UN DEFAUT DE REGULARITE AU REGARD DE L'ORDONNANCE DU 6 JUIN 2005.....	22
A. DES ACHATS EXCLUSIVEMENT GERES EN GRE A GRE	22
1. Le processus de sélection des organismes de formation repose sur le seul discernement des délégués régionaux	22
2. Le processus de sélection des compagnies aériennes pour l'achat de billets repose sur une négociation annuelle avec certains prestataires.....	23
3. Le processus de sélection des autres fournisseurs	24
B. LE DROIT APPLICABLE N'EST PAS RESPECTE PAR LADOM	24
1. LADOM est un pouvoir adjudicateur au sens de l'ordonnance du 6 juin 2005.....	25
2. Les règles de publicité et de mise en concurrence s'imposent.....	26
II. L'INSUFFISANCE DU CONTROLE INTERNE.....	27
A. DES TABLEAUX DE BORD INTERNES D'UNE FIABILITE INCERTAINE	28

B.	DES PROCEDURES HETEROGENES	29
1.	Une révision nécessaire des procédures de contrôle des conditions d'éligibilité	29
2.	Un encadrement méthodologique défaillant	32
C.	LA NECESSAIRE REFONTE DU SYSTEME INFORMATIQUE DE LADOM.....	34
1.	L'application SIAM, un outil de suivi insuffisant	34
2.	Une évolution cruciale mais incomplètement maîtrisée	35
III.	LES RESSOURCES HUMAINES : UNE ADAPTATION INACHEVEE DE LADOM A SA NOUVELLE STRATEGIE	36
A.	LE PLAFOND D'EMPLOIS	36
1.	Une stabilisation des charges de personnel avant la LODEOM	36
2.	Une gestion provisoire des besoins nouveaux suscités par la continuité.....	37
B.	LA FORMATION ET L'EVALUATION DU PERSONNEL	38
1.	Des actions de formation à recentrer sur le cœur de métier.....	38
2.	L'absence de lien entre évaluation de la performance et politique de prime.....	40
IV.	LA POLITIQUE IMMOBILIERE	41
A.	LADOM, 2 PROPRIETES, 18 LOCATIONS.....	41
B.	UNE NECESSAIRE RATIONALISATION DU PARC IMMOBILIER.....	42

PARTIE III : L'EFFICACITE DE L'ACTION DE LADOM 43

I.	UN CHANGEMENT DE STRATEGIE EN COURS AU TITRE DE L'ACTIVITE HISTORIQUE DE FORMATION PROFESSIONNELLE.....	43
A.	UNE RELATIVE STABILITE DU NOMBRE DE JEUNES ULTRAMARINS FORMES	43
1.	Des aides stratifiées dont la LODEOM vient renforcer la visibilité	43
2.	Une évolution peu dynamique du nombre global de bénéficiaires	45
B.	L'INDICATEUR D'INCLUSION DANS L'EMPLOI PROGRESSE MALGRE UN TAUX DE RENSEIGNEMENT ENCORE LIMITE	46
C.	UN DEVELOPPEMENT DES PARTENARIATS A ENCOURAGER ET A ENCADRER	48
II.	LA PRISE EN CHARGE DE LA MISSION DE CONTINUITE TERRITORIALE.....	50
A.	L'ARTICULATION ENTRE LE FONDS DE CONTINUITE TERRITORIALE ET L'ACTIVITE HISTORIQUE DE LADOM.....	50
B.	UN SUIVI NECESSAIRE DES CRITERES D'ELIGIBILITE AU REGARD DES ENVELOPPES BUDGETAIRES.....	51
1.	Le passeport mobilité études.....	51
2.	Les paramètres du dispositif de continuité territoriale.....	52
C.	L'ARTICULATION AVEC L'ACTION DES COLLECTIVITES ET LES GIP	57
D.	L'ECONOMIE GLOBALE DU DISPOSITIF DEMEURE INCERTAINE	58

ANNEXES

L’articulation entre LADOM et l’IFCASS de Dieppe

Liste des principales recommandations

SOMMAIRE DES TABLEAUX

Tableau n° 1 : Evolution des crédits gérés par LADOM entre 2005 et 2011, en M€.....	19
Tableau n° 2 : Résultat de l’agence, en k€.....	20
Tableau n° 3 : Situation de trésorerie nette de LADOM en k €	20
Tableau n° 4 : Délais de paiement par catégorie de fournisseurs en jours.....	21
Tableau n° 5 : Frais pédagogiques de formation en k€	23
Tableau n° 6 : Charges de transport en k€.....	24
Tableau n° 7 : Frais généraux en k €	24
Tableau n° 8 : Nombre de « fiches contact » créés par délégation métropolitaine 2005 - 2010	32
Tableau n° 9 : ETP en moyenne annuelle et plafond des ETP	36
Tableau n° 10 : Progression de la rémunération moyenne des salariés	37
Tableau n° 11 : La formation professionnelle des salariés de LADOM	39
Tableau n° 12 : Evolution du nombre de nouveaux bénéficiaires	45
Tableau n° 13 : Coût moyen mensuel total des mesures, en €	46
Tableau n° 14 : Taux de validation et devenir des bénéficiaires d’une mesure	47
Tableau n° 15 : Taux de renseignement des enquêtes LADOM.....	47
Tableau n° 16 : Nombre de déplacements attendus et foyers fiscaux non imposés	53
Tableau n° 17 : Consommation des crédits de l’aide à la continuité territoriale au 1 ^{er} juillet 2011.....	55

INTRODUCTION

L'agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM) a le statut de société d'Etat placée sous la double tutelle du ministre chargé de l'outre-mer et du ministre chargé du budget, dont le capital de 38 112,25 € est souscrit par l'Etat. Ses statuts actuels, issus de l'arrêté du 21 juillet 2006, précisent que *« la société a pour objet, en dehors de tout but lucratif, dans le cadre des orientations gouvernementales et des politiques de mobilité définies par l'Etat en liaison avec les collectivités territoriales concernées, les administrations compétentes et organismes qualifiés, de veiller à l'insertion professionnelle des personnes, en particulier les jeunes, résidant habituellement outre-mer. A ce titre, elle a pour mission principale de favoriser la formation professionnelle en mobilité hors de leur région d'origine, et l'accès à l'emploi, de ces personnes. Elle réalise toutes opérations mobilières ou immobilières utiles à son objet social. »* LADOM assume, en outre, depuis 2010 une mission supplémentaire, qui n'est pas encore inscrite dans ses statuts : elle gère désormais le nouveau dispositif d'aide à la continuité territoriale mis en place par la loi pour le développement économique de l'outre-mer du 27 mai 2009 (LODEOM).

Dans le présent rapport, la Cour des comptes a examiné successivement :

- l'évolution institutionnelle, comptable et budgétaire de l'ANT devenue LADOM, unique opérateur du ministère chargé de l'outre-mer (I) ;
- la régularité et la qualité de sa gestion, en matière d'immobilier et de ressources humaines, mais aussi en ce qui concerne la politique des achats et le contrôle interne (II) ;
- l'efficacité des dispositifs mis en œuvre pour assurer ses missions anciennes visant à la formation et à l'insertion professionnelles des ultra-marins et développer le nouveau dispositif d'aide à la continuité territoriale qui lui a été confié (III).

En outre, le Sénat ayant souhaité qu'un point soit fait sur la situation de l'Institut de formation aux carrières administratives, sanitaires et sociales (IFCASS) de Dieppe, qui forme des jeunes ultra-marins, une annexe particulière au rapport a été établie.

PARTIE I : L'EVOLUTION INSTITUTIONNELLE ET FINANCIERE : DE L'ANT A LADOM

L'agence, dont l'existence même était remise en cause au début des années 2000, est devenue depuis l'opérateur unique du ministère chargé de l'outre-mer.

I. LA CREATION DU NOUVEL OPERATEUR DE LA MOBILITE ULTRAMARINE

A. DU BUMIDOM A LADOM

1. D'une interrogation sur la pertinence du BUMIDOM à la création de l'ANT

Un arrêté du 26 avril 1963 a créé une société d'Etat, le Bureau pour le développement des migrations intéressant les départements d'outre-mer (BUMIDOM), dans le cadre de la loi du 30 avril 1946 tendant à l'établissement, au financement et à l'exécution de plans d'équipement et de développement des territoires relevant du ministère de la France d'outre-mer. La loi prévoyait en effet la possibilité de créer, *« pour un ou plusieurs territoires, des sociétés d'Etat qui fonctionneront avec les méthodes et la souplesse des entreprises commerciales et industrielles privées »*.

L'idée était alors de *« contribuer à la solution des problèmes démographiques intéressant les départements d'outre-mer »* (article 3 des statuts de 1963). Des années 60 aux années 80, le BUMIDOM a, selon les sources disponibles, organisé la venue en métropole d'environ 70 000 personnes, essentiellement depuis la Réunion, la Guadeloupe et la Martinique. Il s'agissait alors d'une émigration de travail (ouvriers spécialisés, personnels paramédicaux etc.). Au début des années 80, le BUMIDOM apparaissait parfois comme un outil de déplacement forcé des populations.

Ce sentiment critique explique la transformation, par arrêté du 12 février 1982, du BUMIDOM en Agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer (ANT). Cette transformation n'a pas donné de résultats plus satisfaisants, notamment quant à la distribution d'aides sociales diverses. Par arrêté du 21 juillet 2006, les statuts de 1963 ont été définitivement abrogés et remplacés pour déterminer plus strictement l'objet de l'agence, désormais dédiée à la seule aide à l'insertion professionnelle des jeunes ultramarins.

2. D'une interrogation sur l'efficacité de l'ANT à la création de LADOM

Dans ses rapports antérieurs sur l'agence, la Cour avait constaté à plusieurs reprises des difficultés graves de gestion et recommandé une révision des procédures de fixation des objectifs, de mise en œuvre opérationnelle et d'évaluation des résultats ; la Cour avait même mis en doute la justification de l'existence de l'agence au regard du rapport coût/efficacité de ses actions.

En 2008, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), l'existence de l'agence a été à nouveau remise en cause. En effet, selon une fiche technique, l'action de l'ANT reflétait la persistance anormale de l'intervention de l'Etat dans un champ (la formation professionnelle) largement dévolu aux collectivités d'outre-mer ; en outre l'imbrication des rôles créait une confusion préjudiciable à la transparence sur les coûts et les responsabilités de chacun. L'analyse concluait ainsi en proposant une « *évolution radicale du statut, de l'organisation et des modalités d'intervention* » c'est-à-dire sa suppression avec transfert des crédits des actions de formation professionnelle aux collectivités, et, éventuellement, la création parallèle d'un groupement d'intérêt public avec l'Etat pour assurer le suivi des formations professionnelles en métropole.

Au contraire, dans le cadre du projet de la LODEOM promulguée le 27 mai 2009 et compte tenu de la crise économique et sociale qu'ont connue les DOM à partir de janvier 2009, le gouvernement a fait le choix d'un recentrage et d'un renforcement des missions de LADOM plutôt que de sa disparition.

La LODEOM prévoit la possibilité de confier à un opérateur du ministère chargé de l'outre-mer la gestion d'un fonds de continuité territoriale finançant à la fois des mesures de mobilité pour la formation professionnelle et des aides pour la mobilité des étudiants ou du grand public (dite « aide à la continuité » au sens strict).

Pour ces nouvelles missions, l'ANT a été rebaptisée « agence de l'outre-mer pour la mobilité » (LADOM) par arrêté du 19 février 2010, elle a modifié son logo et revu ses supports de communication. .

Ses statuts et son règlement intérieur doivent encore être ajustés pour mentionner la nouvelle mission relative à la continuité territoriale, ainsi que les deux tutelles en ont pris, pour l'exercice 2011, l'engagement.

3. Une « société d'Etat » aux caractéristiques d'établissement public

En application de la loi précitée du 30 avril 1946, LADOM est une « société d'Etat ». Elle est soumise aux règles des sociétés commerciales. Elle tient une comptabilité privée certifiée par des commissaires aux comptes.

Elle se différencie des sociétés anonymes par son objectif (elle est sans but lucratif) ainsi que par son mode de gouvernance ; le capital est apporté en totalité par l'Etat, ce qui dispense du minimum de sept actionnaires prévu par la loi du 26 juillet 1983 - article 37. Il n'y pas d'assemblée générale des actionnaires ; LADOM n'a qu'un organe délibérant, son conseil d'administration, qui comprend 18 membres dont 12

nommés par décret², les six autres étant les représentants des salariés élus dans le cadre de la loi du 26 juillet 1983. La durée de leurs fonctions est fixée impérativement à cinq ans, alors qu'en droit des sociétés, le mandat des administrateurs est de six ans. Enfin, les administrateurs exercent leurs fonctions gratuitement, contrairement aux administrateurs des sociétés de droit privé qui peuvent bénéficier de jetons de présence.

Conformément aux dispositions de l'article 8 du décret du 26 mai 1955 modifié, un contrôleur d'Etat (mission « Emploi et Formation professionnelle » désignée par l'arrêté du 15 juin 1994), placé auprès de la société, participe avec voix consultative aux réunions du conseil d'administration.

Le président du conseil d'administration est nommé parmi les membres du conseil d'administration et, sur proposition de celui-ci, par décret³. Il peut éventuellement être chargé des fonctions de directeur général. Si la direction générale n'est pas assurée par le président du conseil d'administration, un directeur général est nommé par décret, sur proposition du conseil d'administration. Tel est le cas aujourd'hui. En pratique, aujourd'hui le directeur général dispose de l'ensemble des pouvoirs lui permettant de gérer la société⁴.

L'agence voit donc ses missions définies par l'Etat et ses ressources sont d'origine publique (Etat, collectivité, fonds européens). Elle reçoit aussi de l'Etat la subvention pour charge de service public qui assure son fonctionnement. Elle est classée dans les documents annexés aux lois de finances comme un opérateur de l'Etat.

Au total, les caractéristiques de LADOM sont celles d'un établissement public administratif et non celles d'une société commerciale. Rien sinon son rattachement « historique » à la loi de 1946 ne justifie aujourd'hui ce statut. Cette situation induit en revanche des ambiguïtés en matière de gestion (cf. *infra* pour les procédures d'achat) qui pourraient être levées par une mise en conformité de son statut avec la réalité de son activité, donc par sa transformation en établissement public administratif doté d'un comptable public. Cette transformation, qui supposerait une adaptation des statuts des personnels, n'est pas indispensable à la vie quotidienne de l'agence aujourd'hui, mais elle apporterait à la fois de la clarté et des garanties à son fonctionnement.

B. LA LODEOM ET LE RENOUVELLEMENT DES MISSIONS DE LADOM

Le pilotage des activités de l'agence a progressé à la suite des critiques récurrentes de la Cour sur l'ANT, mais il est difficile de le considérer encore comme réellement satisfaisant.

² six représentants de l'Etat désignés respectivement sur proposition du ministre chargé de l'outre-mer, du ministre chargé du budget, du ministre chargé des affaires sociales, du ministre chargé de la formation professionnelle, du ministre chargé de l'éducation nationale ainsi que de celui chargé du logement ; six personnalités qualifiées choisies en raison de leur compétence, dont quatre après consultation respectivement des conseils régionaux de Guadeloupe, de Martinique, de la Guyane et de la Réunion.

³ Il s'agit depuis le décret du 24 octobre 2006 de M. Michel Boyer (précédé de M. Jean-Luc Nativel de 2002 à 2006).

⁴ Il s'agit, depuis le décret du 24 avril 2009, de M. François-Xavier Bieuville, (précédé de M. André Tanti qui avait été nommé le 24 octobre 2006 et de M. Jean-Baptiste Hy nommé le 31 décembre 2002).

1. La mise en œuvre d'un cadre de performance

L'agence a conclu pour la période 2006-2008 son premier contrat d'objectifs et de progrès. Les principales missions de l'agence y étaient définies, autour de deux orientations :

- à titre principal, l'accompagnement des projets de formation qualifiante en métropole des jeunes ultramarins, dans une perspective d'insertion professionnelle ;
- à titre subsidiaire, la prise en charge de déplacements liés à l'accomplissement de stages pratiques en entreprise ou pour passer des oraux d'examen.

L'ANT est alors désignée comme opérateur de l'Etat pour le compte principal du ministère chargé de l'outre-mer et reçoit des subventions pour couvrir ses charges d'exploitation et pour mettre en œuvre les dispositifs suivants :

- le passeport mobilité-formation professionnelle, au titre du programme 123 « Conditions de vie outre-mer » (action 3 : continuité territoriale) ;
- le projet initiative jeune (PIJ) et la formation individuelle en mobilité (FIM) au titre du programme 138 « Emploi outre-mer » (action 2 : mesures d'insertion et aides directes à l'emploi), dont l'exécution financière n'était pas intégralement assurée par l'ANT.

La conduite de ces programmes était clairement placée sous la responsabilité du directeur des affaires économiques, sociales et culturelles du ministère chargé de l'outre-mer, l'agence n'apparaissant que comme un outil de mise en œuvre. Onze indicateurs et deux objectifs (l'efficacité des dispositifs de mobilité et la lutte contre l'exclusion du marché du travail des publics les plus éloignés) étaient associés à son action.

Ces indicateurs ont constitué un réel progrès par rapport à la situation de méconnaissance des résultats de l'action de l'agence qui prévalait auparavant. Mais leur suivi est resté partiel. La seule note du 5 mars 2009 qui ait été produite sur la réalisation 2008 du contrat offre ainsi un rapide panorama de l'action de l'agence au terme de ces trois années. Selon cette note, la mise en place d'un nouveau système informatique à compter de 1995, baptisé SIAM (« système d'information de l'ANT pour la mobilité ») permet d'assurer un suivi statistique fiable de l'action de l'agence, notamment en ce qui concerne le nombre de mesures réalisées, l'âge des stagiaires (89 % de moins de 30 ans en 2008), le taux de validation des formations (qui restait cependant inférieur à l'objectif de 65 %) ou encore le taux d'accès à l'emploi (au sens d'une « solution durable au regard de l'emploi » qui peut englober un emploi ou une formation qualifiante, 46 % en 2008).

La convention d'objectifs et de moyens actuellement en vigueur (COM) concerne la période 2009-2011. Son contenu est plus riche puisqu'elle détermine trois indicateurs d'activité et quinze indicateurs de performance répartis en six objectifs, tout en fixant un cadre financier pluriannuel (subvention minimale annoncée de 35,25 M €). Cependant, le pilotage par les tutelles de l'application de cette convention apparaît limité dans les faits. Ainsi les documents suivants prévus par la convention n'ont-ils pu être produits à la Cour :

- « le document de performance recensant les objectifs et indicateurs associés », qui est normalement « une annexe obligatoire présentée au conseil d'administration

lors du vote du budget prévisionnel, de même que le rapport de performance pour le compte financier » ;

- *« le projet de regroupement des deux implantations parisiennes [qui] fera l'objet d'une étude préalable de faisabilité pour en estimer le coût et l'opportunité [...] »*
- *« un plan prévisionnel de financement des opérations [qui] propose une ventilation des crédits par territoire » ;*
- *« un point d'étape à la fin du premier semestre 2009 »* sur la mise en œuvre de la convention ;
- *« une évaluation à mi-parcours des actions mises en œuvre ».*

Aucune de ces étapes n'a donné lieu à une formalisation telle que prévue par la convention. Au surplus, les états de restitution sur l'utilisation des subventions reçues ne sont pas intégrés au rapport annuel de gestion comme le prévoit la convention. En réalité, la relation avec les tutelles ne correspond pas à un contrôle réel de l'agence : si celle-ci rend compte régulièrement, dans le cadre de réunions informelles, de la consommation budgétaire et du nombre de mesures mises en œuvre, ces données résultent d'une restitution « automatique » à partir d'extractions de SIAM et, selon l'agence elle-même, ne s'inscrivent pas dans un dialogue de gestion formalisé. Une seule note à la ministre, datée du 1^{er} février 2011, permet de faire un point très général sur l'application de la COM, mais il n'y est pas fait référence aux objectifs fixés par celle-ci et il n'existe donc pas de point de comparaison permettant d'apprécier dans le temps l'évolution de l'activité de LADOM au regard de ces indicateurs.

L'absence de suivi régulier de ces indicateurs peut ainsi conduire à des évaluations en trompe-l'œil des objectifs les plus cruciaux. L'objectif n°1 (lutter contre l'exclusion du marché du travail des publics les plus éloignés de l'emploi) est doté d'un indicateur dit de « *taux d'inclusion* », correspondant au « *pourcentage de jeunes qui bénéficient après la sortie d'une mesure de formation professionnelle en mobilité ou d'une solution durable au regard de l'emploi* ». Cet indicateur est bien défini (sortie en CDI, CDD ou action de formation qualifiante). Censé être calculé à deux dates (à la sortie de l'emploi ou de la formation et six mois plus tard), il doit être rapporté aux situations connues (dossiers renseignés). Or les deux taux à la sortie et à six mois ne sont pas disponibles. Ils sont, en réalité, calculés au fil de l'eau par les agents de LADOM et ne concernent que 69 % des dossiers (alors que l'objectif fixé pour 2009 était de 85 %). En fait, en janvier 2011, LADOM n'avait aucune information sur le statut et le devenir de 31 % des jeunes passés par ses formations entre le mois d'octobre 2009 et le mois de septembre 2010. Le taux de non-renseignement (qui devrait faire l'objet d'un suivi attentif par les tutelles) et l'absence d'enquête systématique à six mois remettent donc partiellement en cause la pertinence de cet indicateur. La question des stagiaires dits « sans devenir » (1369 personnes, parmi tous les stagiaires sortis d'un parcours LADOM en 2010, et encore 669 parmi ceux sortis en 2009) est importante pour LADOM. Elle est plus largement liée aux critères qualitatifs de suivi des stagiaires qui sont analysés *infra*.

D'autres éléments de la COM ont fait l'objet d'une interprétation peu conclusive. Si la COM prévoit que, dans le cadre du dialogue de gestion, « *l'appréciation du taux d'inclusion dans l'emploi fait l'objet d'un examen à la lumière de la situation économique générale* », les tutelles n'ont pas établi de lien explicite ou formalisé dans les objectifs annuels entre l'évolution du taux de chômage des jeunes ultramarins et les priorités de LADOM. Enfin, il est à noter qu'aucun audit, pourtant prévu par le contrat puis la convention, n'a été diligenté par les tutelles sur l'agence ou

ses délégations, sur le périmètre organisationnel ou financier. LADOM vient de décider *proprio motu* de diligenter un audit d'Ernst & Young sur plusieurs de ses antennes régionales. Interrogée sur ce point, la délégation générale à l'outre-mer (DéGéOM) annonce avoir demandé la réalisation de plusieurs évaluations sur le dispositif d'ici 2013, mais celles-ci ne semblent pas encore inscrites dans un plan d'audit ministériel.

Les tutelles conviennent au demeurant que la future convention d'objectifs et de moyens qui doit être élaborée avant la fin de 2011 pour la période suivante doit constituer l'occasion de redéfinir les objectifs et de réaffirmer les obligations de l'agence.

2. La gestion du nouveau fonds de continuité territoriale

La réforme de la continuité territoriale est intervenue après la mise en cause de l'ancien dispositif, notamment à la suite de deux enquêtes de la Cour des comptes sur la gestion et l'évaluation des aides au passage aérien (rapport rendu en décembre 2005 au Sénat au titre de l'article 58-2° de la LOLF, insertion au rapport public de 2008). La Cour constatait alors qu'« *après quatre années de mise en œuvre, la politique de continuité est globalement un échec par rapport aux objectifs fixés par le législateur* ». La principale observation était que la masse critique de financement, permettant de servir une aide significative à la population concernée, ne pouvait être atteinte par l'Etat seul, chaque collectivité étant libre de définir ses critères d'attribution, sans aucun contrôle ni aucune évaluation d'ensemble. La Cour posait donc la question de la poursuite d'un dispositif qui « *ne répond ni aux attentes des populations concernées, ni aux ambitions du législateur* ».

Pour remédier à ces critiques, l'article 50 de la LODEOM a créé un fonds de continuité territoriale au sein du budget de l'Etat en faveur des personnes ayant leur résidence habituelle dans l'une des collectivités suivantes : la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, Mayotte, la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, La Réunion, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis-et-Futuna. Ce fonds peut financer trois types d'aide :

- l'aide pour une partie des titres de transport entre la collectivité de résidence et le territoire métropolitain (appelée aide à la continuité territoriale), anciennement gérée par les collectivités ;
- l'aide destinée aux étudiants de l'enseignement supérieur et aux élèves du second cycle de l'enseignement secondaire (appelée passeport-mobilité études), anciennement géré par le Centre national des œuvres universitaires sociales (CNOUS) et ses centres régionaux ;
- l'aide destinée aux personnes bénéficiant d'une mesure de formation professionnelle en mobilité (passeport-mobilité formation professionnelle), à condition que la filière n'existe pas ou soit saturée dans la collectivité d'origine.

La LODEOM prévoit que la gestion de ce fonds peut être confiée à un opérateur unique ou à un GIP réunissant l'Etat, les collectivités territoriales qui le souhaitent et toute autre entité.

Extrait de la LODEOM –article 50

VII.-La gestion des aides visées aux III, IV et V peut être déléguée par l'Etat à un opérateur intervenant dans le domaine de la mobilité et de la continuité territoriale.

Dans chaque collectivité mentionnée au I est constitué un groupement d'intérêt public auquel peuvent participer l'Etat, les collectivités territoriales qui le souhaitent et, le cas échéant, toute personne morale de droit public ou de droit privé.

Ces groupements d'intérêt public assurent, pour le compte de l'opérateur mentionné au premier alinéa du présent VII et, le cas échéant, des collectivités qui y participent, la gestion déconcentrée des dispositifs de mobilité et de continuité territoriale qui leur sont confiés. Les relations administratives et financières entre ces groupements et l'opérateur unique sont régies par des contrats pluriannuels de gestion. Un décret fixe les modalités d'organisation et de fonctionnement de ces groupements. La convention constitutive de chaque groupement est approuvée par arrêté conjoint du ministre chargé du budget et du ministre chargé de l'outre-mer.

A défaut de constitution d'un groupement d'intérêt public dans l'une des collectivités mentionnées au I, la gestion des dispositifs de mobilité et de continuité territoriale peut faire l'objet d'un mode de gestion dérogatoire selon des modalités déterminées par arrêté conjoint du ministre chargé du budget et du ministre chargé de l'outre-mer.

Les différents textes d'application de la LODEOM n'ont été publiés qu'à la fin de l'année 2010. L'article 2 du décret n° 2010-1425 du 18 novembre 2010 relatif au fonctionnement et à la gestion du fonds de continuité territoriale en confie explicitement la gestion à LADOM. Un arrêté pris le même jour définit le service chargé de sa gestion directe dans chaque collectivité : il s'agit pour tous les DOM, Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Mayotte de la délégation régionale de LADOM, alors que subsistent pour les autres collectivités des intermédiaires (Haut-commissariat et GIP Cadres Avenir pour la Nouvelle-Calédonie, Haut-commissariat et vice-rectorat pour la Polynésie, préfecture, vice-rectorat et service du travail pour Saint-Pierre et Miquelon, Administration supérieure, service territorial des œuvres et service de l'inspection du travail pour Wallis et Futuna) qui doivent cependant livrer des comptes rendus d'activité à LADOM.

Si la troisième aide (passeport-mobilité formation professionnelle) correspond en pratique aux anciennes mesures déjà gérées par LADOM, les deux premières en revanche représentent un changement d'échelle en termes de fonds gérés aussi bien que d'organisation territoriale puisque l'agence a dû créer des plateformes d'accueil et construire une compétence entièrement nouvelle. Il s'agit en effet de vérifier les critères d'éligibilité au dispositif, eux aussi tardivement définis dans un autre décret et un autre arrêté du 18 novembre 2010. S'il est prématuré d'évaluer l'ensemble du dispositif, quelques mois après le début de sa mise en œuvre, la préparation de cette mise en œuvre et plusieurs signaux d'alerte font l'objet d'une analyse en dernière partie du présent rapport.

Alors que l'ANT était une agence périodiquement menacée de disparition, les missions de LADOM ont été redéfinies et renforcées par la LODEOM et ses textes d'application, qui en font l'opérateur unique de l'Etat sur tous les sujets de mobilité des ultramarins.

La Cour recommande d'achever la mutation de l'agence en la transformant en établissement public administratif doté d'un comptable public et soumis à toutes les règles de gestion afférentes. Cette solution permettrait de mettre en conformité le statut juridique de l'agence avec la réalité de son organisation et de ses financements, de renforcer le contrôle exercé par les tutelles et de sécuriser la

gestion en encadrant plus étroitement des procédures encore fragiles, notamment en matière d'achat public et de contrôle interne.

Le pilotage par les tutelles de l'activité de LADOM grâce à une convention d'objectifs et de moyens représente un progrès notable par rapport à la situation prévalant avant 2006 mais cette convention n'est utile qu'à condition de veiller à son application. En l'état, le manque d'informations relatives à plusieurs points cruciaux et de présentation systématique de l'évolution des indicateurs prévus obère nécessairement le contrôle et le pilotage de l'agence.

Enfin, si la convention 2009-2011 ne présente par construction aucun indicateur relevant des nouvelles missions confiées à LADOM en 2010, la Cour recommande que la prochaine convention de performance définisse de nouveaux indicateurs plus précis et plus conformes à la réalité de l'action de l'agence et permette ainsi une évaluation régulière de ses résultats.

II. UNE GESTION FINANCIERE COMPLEXE

A. UN PERIMETRE BUDGETAIRE BOULEVERSE ENTRE 2009 ET 2011 SOUS L'EFFET DE TRANSFERTS DE CREDITS

1. Une dissociation des circuits d'instruction et des circuits de paiement

Pour bien analyser le budget de LADOM, il faut prendre en compte non seulement l'ensemble des dotations directement gérées par l'agence (subventions de l'Etat, de l'Union européenne et des collectivités locales) mais aussi les dispositifs dont elle assurait la gestion jusqu'en 2010, sans que les fonds concernés transitent par ses comptes.

Il existait jusqu'en 2010 une dizaine de filières possibles pour la mobilité des jeunes ultra-marins. Chacune de ces filières de formation pouvait être couplée ou non à une aide financière, variable selon les départements d'origine. En outre, des aides spécifiques pour le transport, sans prise en charge de frais pédagogiques de formation, existaient. Jusqu'à la fin de l'exercice budgétaire 2007, les crédits dédiés au financement des mesures d'aides à l'emploi et à l'insertion professionnelle réalisés en outre-mer étaient inscrits au budget du ministère chargé de l'outre-mer, via le Fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer (FEDOM). La dotation budgétaire annuelle et fongible entre les dispositifs (contrats aidés, PIJ formation, FIM) était notifiée aux préfets en début d'année et répartie après concertation avec les services locaux de l'emploi.

Les principaux dispositifs de LADOM, aujourd'hui fusionnés dans la mesure formation emploi (MFE), étaient alors la mesure de formation individuelle en mobilité (FIM) et le projet initiative jeune (PIJ) qui lui était couplé.

- Pour la FIM, l'agence assurait une fonction de service instructeur pour le compte du ministère chargé de l'outre-mer, conformément à une circulaire du 12 août 1996. LADOM passait une convention avec un organisme de formation pour acheter un parcours pédagogique correspondant aux besoins d'un stagiaire, adressait la convention au ministère chargé de l'outre-mer pour signature, puis la convention

signée à l'Agence de services et de paiement (ASP, ex-CNASEA), qui payait directement l'organisme : les fonds ne transitaient pas par les comptes de l'agence.

- Pour le PIJ, l'agence assurait une fonction d'instructeur pour le compte du directeur départemental du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP), conformément à une circulaire du 19 décembre 2005. Ce dispositif faisait l'objet d'une gestion particulièrement complexe : l'agence instruisait l'ensemble des dossiers, adressés pour décision au préfet (en pratique au DDTEFP). La chaîne de paiement était ensuite éclatée entre plusieurs acteurs : l'ASP (délégation régionale de Lille) payait les allocations mensuelles pour les parcours en métropole. En revanche, c'est LADOM qui payait l'allocation mensuelle pour les parcours en Europe ou à l'étranger, ainsi que l'aide à l'installation pour l'ensemble des parcours. Là encore, tous les fonds versés ne transitaient pas par les comptes de l'agence qui ne disposait en gestion directe que d'un tiers environ du montant total.

A ces deux mesures qui ne se reflétaient pas dans les comptes, il faut en outre ajouter le dispositif très particulier du droit de tirage sur un marché relevant du programme 102 « Accès et retour à l'emploi » géré par la délégation générale de l'emploi et de la formation professionnelle (DGEFP). Sur ce dispositif subventionné, l'ANT ne jouait jusqu'en juin 2009 qu'un rôle d'accompagnement : elle délivrait une aide au voyage pour des candidats à une formation de l'AFPA et apportait éventuellement une aide financière complémentaire mais n'avait aucune connaissance des frais pédagogiques engagés.

Depuis le 15 juin 2009, l'AFPA a été sélectionnée dans le cadre d'un marché public à bons de commande et LADOM est directement prescripteur sur un lot dit « n°3 ». Elle dispose, à partir d'une annexe financière récapitulant les coûts forfaitaires par parcours et d'une convention spécifique signée le 29 avril 2010, d'un droit de tirage représentant environ 1000 places de formation réservées, dans les centres de métropole, aux ressortissants d'outre-mer. Les dépenses à ce titre, qui représentent environ 20 M € par an, ne transitent toujours pas par les comptes de LADOM.

Ces remarques préalables permettent de mieux comprendre l'évolution des produits d'exploitation de LADOM mais aussi des frais de fonctionnement. Ceux-ci doivent, en bonne économie, être rapportés à l'ensemble des mesures gérées plutôt qu'aux seules mesures induisant des recettes et des dépenses directes dans les comptes de l'agence.

2. La centralisation des paiements par l'opérateur unique à compter de 2011

L'intégration dans le circuit de paiement des mesures anciennement gérées par LADOM et des nouvelles mesures qu'elle prend en charge, permet d'analyser l'évolution réelle entre les budgets de 2010 et de 2011.

L'année 2010, année de transition

L'impact financier de la réforme liée à la LODEOM a eu une première traduction comptable à compter du second semestre 2010.

- LADOM a repris la gestion du passeport mobilité études dès le mois de juin 2010 pour assurer les départs de la rentrée universitaire 2010-2011 en lieu et place du CNOUS. Elle a mis en oeuvre, sur la période allant de juin 2010 à la parution des

décrets d'application de la LODEOM le 18 novembre 2010, les conditions d'application de l'ancien dispositif fixées par décret du 18 février 2004, reprenant par ailleurs pour son compte le tarif des billets tel qu'encadré par un marché public pour 2010 signé avec Air France, en utilisant un système de gestion développé par le CNOUS (application Océane). Pour faciliter la reprise de ce dispositif dans chaque DOM, un à deux anciens salariés des CROUS ont été recrutés à la fin de leur contrat avec ces organismes. La mise à disposition de crédits par le ministère chargé de l'outre-mer a fait l'objet le 21 juin 2010 d'une convention prévoyant une enveloppe de 5 M€. Un état de réalisation 2010 fait apparaître une consommation de 7,85 M€ au titre des billets délivrés sur ce seul second semestre, auxquels s'ajoutent 0,5 M€ de frais de gestion.

- Pour la gestion de l'ensemble des aides de la continuité territoriale, une convention du 9 décembre 2010 passée avec le ministère chargé de l'outre-mer prévoit une subvention allouée dès la signature de 7,6 M € pour assurer un fonctionnement ininterrompu jusqu'à la fin du premier trimestre 2011.
- En fait, LADOM Réunion a commencé à servir l'aide à la continuité territoriale dès le 16 août 2010, sous l'empire, jusqu'au 18 novembre 2010, des textes relatifs à l'ancien dispositif pour le compte de la région Réunion. Cette décision a été prise dans un contexte particulier avec la signature d'un protocole d'accord sur la création d'un GIP le 20 mai 2010, la délibération du 13 juillet de la commission permanente du conseil régional avec un engagement sur 40 000 billets à 500 €, l'arrêté du 12 août 2010 du président du conseil régional confiant la gestion du dispositif à LADOM. Elle a donné lieu à un conventionnement entre LADOM et la région et à l'émission ou au remboursement sur la période de 11 502 billets, soit 5,5 M € engagés pour le compte de la région

Au total, le budget exécuté de LADOM, en gestion directe, a atteint 48,5 M € en 2010, alors qu'elle n'était toujours pas chargée de la gestion financière de l'intégralité des crédits du PIJ, de la FIM et de l'AFPA.

L'année 2011, première année de stabilisation

Le projet de budget 2011 enregistre pour la première fois en année pleine une hausse des subventions permettant à LADOM de faire face à ses nouvelles missions :

- au titre du programme 138 « emploi outre-mer » : versement à LADOM des subventions pour le nouveau dispositif fusionnant PIM et FIJ (+9,2 M €) ; hausse de la subvention pour charges de service public à hauteur de 1,15 M € afin de faire face aux nouvelles dépenses de fonctionnement (essentiellement liée au recrutement de 30 CDD et volontaires pour l'aide technique pour un montant prévisionnel de 1 M€) ;
- au titre du programme 123 « conditions de vie outre-mer » : transfert des fonds précédemment gérés par les CROUS (passeport mobilité études, +7,4 M) ou par les régions (dotation de continuité territoriale : +19,2 M €)

3. Un changement d'échelle qui résulte à la fois d'un effet de périmètre et de ses nouvelles missions

C'est bien à un changement d'échelle comptable et budgétaire pour l'entreprise que l'on assiste, même si la comparaison avec les années précédentes doit tenir compte des produits déjà instruits mais non payés. Une comparaison trop rapide des 27,5 M € de produits « directs » en 2006 aux 104,3 M € de produits « gérés » en 2011 pourrait

ainsi faire croire au quadruplement des ressources de l'agence en sept ans, alors qu'en réalité deux phénomènes se conjuguent pour expliquer la variation des budgets de LADOM :

- un effet de périmètre lié à l'intégration comptable et budgétaire à compter de 2011 des mesures PIJ et FIM, fusionnées dans la mesure formation emploi) ;
- l'apparition de ressources au titre des nouvelles missions (passeport mobilité études et aide à la continuité territoriale).

Tableau n° 1 : Evolution des crédits gérés par LADOM entre 2005 et 2011, en M€

	2005	2006	2007	2008	2009	2010*	2011**
Gestion directe budgétaire (instruction et paiement)	27.5	31.8	36.2	37.2	34.9	48.5	73.5
Gestion au titre de dispositifs hors budget direct LADOM (instruction seule)	33.2	36.8	38	35.5	34.7	37.6	30.8***
Total des crédits « gérés » (instruction et/ou paiement)	60.8	68.6	74.2	72.5	69.7	86.2 (dont 12.6 M nouvelles missions)	104.2 (dont 28 M nouvelles missions)

Source : Cour des comptes, d'après DAF LADOM,

*estimation pour 2010, **prévision pour 2011, ***incluant solde PIJ et FIM + marché AFPA

4. Une évolution cohérente des produits et charges d'exploitation

Au total, les crédits dédiés à la mobilité professionnelle des ultra-marins entre 2005 et 2009 évoluent de manière limitée (+ 14,6 %). Les missions réellement nouvelles recouvrent les seules subventions « continuité territoriale » qui étaient auparavant allouées aux CROUS ou aux régions (28 M€ en année pleine).

La comparaison portant sur les comptes 2005 à 2009, sur un même périmètre retrace une certaine stabilité des différentes subventions publiques, à l'exception des subventions des collectivités qui progressent de 72 %. En effet, les régions s'associent de manière plus étroite aux programmes de mobilité de l'agence pour réaliser une partie de leur programme régional de formation professionnelle (PRFP DOM), mais avec des choix variables selon les collectivités : certaines participations diminuent (Martinique, Guyane) et d'autres augmentent (Guadeloupe, Réunion, Mayotte, Nouvelle-Calédonie).

Les charges de l'agence se répartissent sur la période 2005-2009 entre les frais de fonctionnement, les frais d'intervention pour les stagiaires (transport aérien, aides individuelles) et les dépenses de formation à proprement parler. On constate une évolution des frais de formation (+73 % de 2005 à 2009) cohérente avec l'augmentation parallèle des subventions des collectivités et du FSE constatées sur la période. Les dépenses d'intervention (correspondant au transport aérien) sont stables sur la période.

Les frais de fonctionnement, qui ont fait l'objet d'interrogations récurrentes des Assemblées lors des débats parlementaires, sont en baisse sur la période. En effet, rapportés à l'ensemble des dispositifs gérés par l'agence, y compris de façon extra-budgétaire (FIM, PIJ et AFPA), ils représentaient 16,6 % des dépenses totales en 2005 et 15,6 % en 2009. Compte tenu de ce périmètre de gestion, ces frais apparaissent donc maîtrisés. Les charges de personnel sont en légère diminution de 26,4 % à 21,7 % du total des dépenses directes. La ventilation des charges de fonctionnement par site est

possible grâce à la tenue d'une comptabilité analytique : sur les 10,9 M€ en 2009, 33 % relèvent du siège, 38.5 % des délégations régionales de métropole et 28,5 % des délégations ultra-marines.

Les comptes 2010 et le budget prévisionnel de 2011 prévoient un impact limité de l'attribution des nouvelles missions sur les coûts de structure, essentiellement dû aux frais de personnel (+ 1M € en exercice plein pour 30 ETP) et aux frais généraux liés aux nouvelles locations immobilières (+ 10 %).

B. UNE COMPTABILITE MARQUEE PAR DES DIFFICULTES PERSISTANTES DE TRESORERIE

LADOM dégage un résultat d'exploitation et un résultat comptable nets positifs sur l'ensemble de la période. N'ayant pas d'objectif de rentabilité puisque ses statuts prévoient qu'elle agit « en dehors de tout but lucratif », cette situation lui permet de renforcer ses fonds propres.

Tableau n° 2 : Résultat de l'agence, en k€

	2005	2006	2007	2008	2009
Résultat d'exploitation	45	137	121	387	304
Résultat financier	44	-72	-52	-82	-31
Résultat exceptionnel	220	49	-11	-107	-214
Impôt sur les sociétés	-136	-44	-30	-114	-27
Résultat comptable net	173	70	27	85	33

Source : Cour des comptes, d'après DAF LADOM

Le résultat financier négatif depuis 2006 traduit la tension sur la trésorerie de l'Agence, L'agence a donc recours à des découverts et à des cessions de créances qui induisent des charges d'intérêt. En effet, LADOM connaît sur la période un décalage croissant entre ses encaissements, notamment au titre du FSE, et ses décaissements. Au total, le fonds de roulement est insuffisant et le solde de trésorerie journalier moyen annuel très dégradé.

Au 31 décembre 2009, le bilan montre un décalage important entre les disponibilités (102 496 €) et les dettes bancaires à court terme (5.8 M€), représentant le besoin en fonds de roulement non couvert par le fonds de roulement. L'analyse de la trésorerie au 31 décembre de chaque année démontre une dégradation de la situation depuis 2007. Le solde journalier moyen devient d'autant plus préoccupant qu'il est annoncé par LADOM à -2.2 M € en 2010.

Tableau n° 3 : Situation de trésorerie nette de LADOM en k €

	2005	2006	2007	2008	2009
Solde de trésorerie journalier moyen constaté	2 093	- 644	52	- 354	- 958
Trésorerie nette au 31/12 (disponibilités-emprunts bancaires à court terme)	298	- 2714	- 3 595	-1 969	-5 786

Source : Cour des comptes, d'après les commissaires aux comptes et la DAF

En réalité, la visibilité de LADOM sur les retards d'encaissement varie beaucoup en fonction des sources de financement :

- s'agissant du ministère chargé de l'outre-mer, les versements des programmes 123 et 138 sont réguliers, aujourd'hui au titre d'une convention de gestion signée le 9 décembre 2010 (60 % en début d'exercice, 20 % à la fin du premier semestre et 20% en fin d'exercice) ;
- s'agissant des collectivités locales, des retards de paiement d'une durée variable sont constatés, souvent dus aux délais de négociation et de signature des conventions. Au 31 décembre 2009, l'état des créances par collectivité fait apparaître des facturations remontant à 2004 pour la Réunion ou 2005 pour la Guyane. Au total, les collectivités étaient alors redevables de 6,5 M€, montant ramené à 3,8 M€ au 31 décembre 2010 ;
- s'agissant enfin du FSE, LADOM pâtit de retards de paiement très importants, notamment depuis le nouvel exercice de programmation 2007-13, avec des créances à hauteur de 10,7 M€ au 31 décembre 2009, ramenées à 9,3 M fin 2010. Ce décalage, lié à des procédures de contrôle et de justification de la dépense exhaustives, pose un problème très sérieux à LADOM, compte tenu notamment du poids que vont prendre les dépenses de la continuité territoriale.

Les conséquences de cette situation sont de deux ordres. D'une part, l'agence assume des charges financières qui, tout en restant limitées aujourd'hui (47 k€, notamment grâce à la baisse des taux constatée en 2009), vont en s'accroissant sur l'ensemble de la période, avec un pic en 2008 (92,5 k€). D'autre part, ces charges ne demeurent maîtrisées que parce que LADOM reporte très largement ses difficultés de paiement sur ses fournisseurs. Au titre des exercices 2009 et 2010, les délais moyens de paiement par catégories étaient élevés.

Tableau n° 4 : Délais de paiement par catégorie de fournisseurs en jours

	2009	2010
Frais généraux	45	42
Transport aérien	95	100
Organismes de formation	35	30

Source : DAF-LADOM

Ce faisant, l'agence ne respecte pas (sauf pour les organismes de formation) les prescriptions de l'article L 442-6-III du code de commerce, disposant depuis le 1^{er} janvier 2009 que le délai de règlement des sommes dues est fixé au trentième jour après réception d'une marchandise ou exécution d'une prestation. Même en cas d'accord formalisé entre les parties (inexistant ici), le délai convenu ne peut dépasser 45 jours fin de mois ou 60 jours à compter de la date d'émission d'une facture. LADOM s'expose ainsi à des pénalités de retard et à une amende de 15 000 € prévue par le Code de commerce.

Si l'évolution globale des moyens budgétaires, des produits d'exploitation et des dépenses, y compris de fonctionnement, est cohérente avec l'évolution des missions de LADOM, une difficulté particulière découle de l'encaissements des fonds européens. Les tensions de trésorerie qui en résultent pourraient être accentuées par les nouvelles dépenses de LADOM au titre de la continuité territoriale.

La Cour recommande à LADOM d'améliorer, en collaboration avec les services gestionnaires de l'Etat et des collectivités concernées, les modalités de préparation, d'archivage et de contrôle des dossiers financés par le FSE qui

pourraient permettre d'accélérer les délais de paiement. Pour répondre à cette situation, l'agence s'engage en outre à recruter un spécialiste des créances FSE. Il s'agit d'éviter que les provisions pour risques qui représentaient déjà au 31 décembre 2010 163 k€ n'augmentent. A défaut, une réflexion s'imposerait sur l'opportunité d'accroître la dotation en capital de l'agence.

PARTIE II : LA GESTION DE LADOM

La Cour a examiné une série de sujets relatifs à la gestion de l'agence et relevé quatre points qui devraient faire l'objet d'actions significatives.

I. LES ACHATS : UN DEFAUT DE REGULARITE AU REGARD DE L'ORDONNANCE DU 6 JUIN 2005

A. DES ACHATS EXCLUSIVEMENT GERES EN GRE A GRE

Aujourd'hui, LADOM n'applique aucune procédure de publicité et de mise en concurrence formalisées pour ses achats, quel que soit leur montant. Les trois grandes catégories de fournisseurs (organismes de formation, compagnies aériennes et agences de voyage, prestataires de services pour la gestion générale) sont choisies par voie de négociation et en dehors de toute procédure.

1. Le processus de sélection des organismes de formation repose sur le seul discernement des délégués régionaux

La sélection par les délégués régionaux métropolitains des organismes de formation dont ils choisissent les offres qui leur paraissent correspondre au bassin d'emploi et qui sont ensuite transmises via un portail interne à l'ensemble des délégations ultra-marines, joue un rôle essentiel dans l'action de LADOM. Outre le fait que les critères de sélection ne sont pas harmonisés (il n'y a ni procédure ni contrôle interne à ce titre), la négociation d'un tarif avec l'organisme ne fait pas l'objet d'une procédure formalisée.

La démarche est la suivante :

- lorsque LADOM intervient, à la demande d'un conseil régional outre-mer, pour un parcours individuel financé dans le cadre de son programme régional de formation professionnelle, soit une commande formelle est établie par le financeur au nom d'un bénéficiaire, sans disposer d'aucune marge de manœuvre sur le choix de l'organisme en question (et alors même qu'en réalité des alertes peuvent être émises sur la qualité de l'organisme), soit l'agence recherche directement une action et conventionne avec l'organisme correspondant ;
- lorsque LADOM intervient au titre de la formation en mobilité financée par l'Etat, elle choisit des actions qui lui semblent correspondre aux besoins du bassin d'emploi, soit à partir de l'offre conventionnée par les financeurs publics (conseils régionaux, Assedic et Fongecif), disponible sur les sites des 16 CARIF (« centre

d'animation, de ressources et d'information sur la formation ») hexagonaux, soit à partir d'une recherche d'organisme privé effectuée par la délégation elle-même par divers moyens (Internet, Pages Jaunes, etc.). Un critère de performance de l'organisme (taux de validation et d'accès à l'emploi des années précédentes) est censé constituer une aide à la prise de décision mais relève de l'appréciation du délégué et ne fait l'objet d'aucun référentiel comparatif. Pour la négociation tarifaire (dont aucune trace n'a pu être retrouvée dans les dossiers consultés), le délégué peut s'appuyer sur une fiche de suivi des coûts moyens de formations par secteur professionnel. Bien que la plupart des organismes soient conventionnés de façon récurrente, aucun accord cadre n'existe et les conventionnements groupés, dont on peut penser qu'ils permettent de mieux négocier un tarif, ne sont pas systématiques ;

- pour les seuls « modules préparatoires à l'entrée en alternance », LADOM produit annuellement un cahier des charges succinct visant à « labelliser » des organismes de formation (en pratique contactés de façon informelle par mail et bénéficiant d'une labellisation simplifiée dès la deuxième année d'intervention) ;
- des « sessions d'adaptation à la mobilité » sont achetées chaque année à des organismes spécifiques. Par exemple l'Association réunionnaise pour l'éducation populaire, par voie de conventionnement (portant la mention « LADOM attribue à l'AREP une subvention de X € ») a reçu 141 522 € en 2010 et au total 774 446 € sur la période 2005-2011), sans appel d'offre ni mise en concurrence, alors même que l'annexe I-c à la convention annuelle passée avec la région Réunion dispose que « LADOM est chargée de la mise en œuvre de ces dispositifs conformément aux textes réglementaires et en particulier au code du Travail et au code des marchés publics ». D'autres sessions de préqualification professionnelle peuvent également faire l'objet d'achats (ainsi de conventions à hauteur de 67 283 € entre 2005 et 2007 avec un institut de formation de la Réunion ou de 47 098 € en 2005 et 2006 avec une autre association loi 1901).

L'enjeu financier global pour LADOM est élevé. Un tableau récapitulatif des seuls frais pédagogiques de formation montre qu'ils représentent environ 3 M € par an.

Tableau n° 5 : Frais pédagogiques de formation en k€

	2005	2006	2007	2008	2009
Frais pédagogiques	2 784	3 050	3 294	3 025	2 899

Source : Cour des comptes, d'après les rapports des commissaires aux comptes

2. Le processus de sélection des compagnies aériennes pour l'achat de billets repose sur une négociation annuelle avec certains prestataires

Les achats de transports aériens par LADOM concernent uniquement la mobilité en formation professionnelle et, à compter de 2011, le passeport mobilité études.⁵ Ces achats ne sont pas plus que les précédents traités par voie de publicité et de mise en concurrence.

⁵ En effet, le système de délivrance de bons au titre seulement de la continuité territoriale permet au bénéficiaire de choisir directement sa compagnie sans intervention de LADOM.

- Pour la formation professionnelle, des contrats annuels tarifaires sont passés avec Air France et Air Caraïbes, sur la base d'une négociation en gré à gré à partir d'une prévision d'activité proposée par LADOM. Les autres compagnies au départ de l'outre-mer (Corsairfly et Air Austral) n'avaient pas jusqu'à présent souhaité engager de négociation. Au départ de la Réunion, sont aussi utilisés les services d'un plateau d'affaires.
- Pour le passeport mobilité études, LADOM a fonctionné en 2010 sur la base des tarifs fixés par un marché public entre le CNOUS et Air France (avenant signé le 1^{er} juin 2010 à l'appel d'offre du CNOUS, transférant son bénéfice à LADOM via un « contrat de mise en compte » pour le second semestre), mais elle compte inclure à compter de 2011 ses prévisions dans la négociation en gré à gré annuelle. A Mayotte, une convention a été passée le 1^{er} juin 2010 avec une agence de voyage pour « reprendre dans sa globalité les termes du marché passé initialement entre le vice-rectorat de Mayotte et l'agence qui pour des raisons techniques n'a pu faire l'objet d'un avenant transfert de marché ». Reconductible 3 ans, cette convention permet à LADOM de bénéficier de tarifs négociés avec Air Austral par le vice-rectorat sans avoir elle-même conduit de négociation.

Là encore, l'enjeu financier est important puisque les seules charges de transport représentaient plus de 7 M € annuels, avant transfert du passeport mobilité études qui représentera a minima 7.5 M € supplémentaires par an.

Tableau n° 6 : Charges de transport en k€

	2005	2006	2007	2008	2009
Transport	7 227	7 066	7 136	7 721	7 198

Source : Cour des comptes, d'après les rapports des commissaires aux comptes

3. Le processus de sélection des autres fournisseurs

Les autres achats représentent des montants moins importants mais ne font pas non plus l'objet de procédures stabilisées en fonction des montants. Le cumul des postes « achats », « autres achats non stockés » et « autres charges externes », auquel on peut soustraire le poste des locations immobilières, représente chaque année près de 2 M €. Le contrat passé avec un prestataire informatique pour le renouvellement de SIAM (cf. *infra*) a lui aussi été conclu en gré à gré sans mise en concurrence, le cahier des charges ayant été élaboré avec une société présélectionnée, sinon directement par celle-ci, puisque le document porte son logo.

Tableau n° 7 : Frais généraux en k €

	2005	2006	2007	2008	2009
Transport	1 548	1 627	1 767	1 646	1 874

Source : Cour des comptes, d'après les rapports des commissaires aux comptes

B. LE DROIT APPLICABLE N'EST PAS RESPECTE PAR LADOM

Jusqu'à aujourd'hui, ni LADOM ni sa tutelle n'ont considéré que l'ordonnance du 6 juin 2005 transposant la directive 2004/18/CE relative aux marchés publics était applicable. Ce point ne semble avoir été soulevé à aucun moment en conseil

d'administration, ni par les tutelles ni par le contrôle général économique et financier qui ne l'avait pas relevé en tant que tel par une intervention précise. Il semble que le statut de société d'Etat de LADOM et les habitudes prises à ce titre en l'absence de textes de droit interne concernant les organismes privés jusqu'en 2005 ont masqué cette question aux yeux des responsables concernés.

L'ordonnance relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics⁶ est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2005. Les décrets d'application, modifiés par des décrets des 17 décembre 2008 et 30 décembre 2009, datent des 20 octobre et 30 décembre 2005.

1. LADOM est un pouvoir adjudicateur au sens de l'ordonnance du 6 juin 2005

L'article 3 de l'ordonnance dispose que :

I. - Les pouvoirs adjudicateurs soumis à la présente ordonnance sont :

1° Les organismes de droit privé ou les organismes de droit public autres que ceux soumis au code des marchés publics dotés de la personnalité juridique et qui ont été créés pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial, dont :

- a) Soit l'activité est financée majoritairement par un pouvoir adjudicateur soumis au code des marchés publics ou à la présente ordonnance ;
- b) Soit la gestion est soumise à un contrôle par un pouvoir adjudicateur soumis au code des marchés publics ou à la présente ordonnance ;
- c) Soit l'organe d'administration, de direction ou de surveillance est composé de membres dont plus de la moitié sont désignés par un pouvoir adjudicateur soumis au code des marchés publics ou à la présente ordonnance.

LADOM répond à tous les critères posés par l'ordonnance.

Organisme de droit privé, elle a été créée pour répondre spécifiquement à un besoin d'intérêt général autre qu'industriel ou commercial, défini par ses statuts, article 3 : *« la société a pour objet, en dehors de tout but lucratif, dans le cadre des orientations gouvernementales et des politiques de mobilité définies par l'Etat en liaison avec les collectivités territoriales concernées, les administrations compétentes et organismes qualifiés, de veiller à l'insertion professionnelle des personnes, en particulier les jeunes, résidant habituellement outre-mer. A ce titre, elle a pour mission principale de favoriser la formation professionnelle en mobilité hors de leur région d'origine, et l'accès à l'emploi, de ces personnes »*.

Elle est (a) une société anonyme dont le capital est intégralement détenu par l'Etat et intégralement financée par l'Etat, les collectivités territoriales et l'Union européenne, (b) dont la gestion est soumise au contrôle de l'Etat, et (c) dont 12 membres du conseil d'administration sur 18 sont désignés par décret sur le rapport du ministre chargé de l'outre-mer.

⁶ Les pouvoirs soumis au code en tant que tels sont l'Etat, ses établissements publics autres que ceux ayant un caractère industriel et commercial, les collectivités territoriales et les établissements publics locaux.

2. Les règles de publicité et de mise en concurrence s'imposent.

Les procédures applicables à LADOM sont définies par les textes d'application. On note qu'elles n'imposent pas la constitution d'une commission d'appel d'offres et que LADOM peut donc s'organiser librement, à condition de respecter les principes réglementaires. En effet, les « modalités librement définies » par l'acheteur ne peuvent pas recouvrir une absence de publicité et de mise en concurrence. La jurisprudence européenne est claire à cet égard : une publicité minimale adéquate est requise pour assurer les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures. Il faut à ce titre distinguer plusieurs cas possibles en fonction de la nature des biens ou services achetés par LADOM.

Les seuils pour les procédures formalisées

Les seuils nécessitant le recours à une procédure formalisée sont, depuis le décret du 30 décembre 2009, de 4 845 000 € pour les marchés de travaux et 125 000 € pour les marchés de fourniture et de services. Au-dessus de ces seuils, qui doivent être estimés sans scinder les achats, s'appliquent les procédures formalisées d'appel d'offres ouverts ou restreints, ou selon les cas de procédure négociée, de dialogue compétitif, de concours ou d'acquisition dynamique. En deçà de ces seuils, LADOM doit mettre en œuvre une procédure adaptée, dont les modalités sont librement définies par le pouvoir adjudicateur.

La distinction entre services de transport aérien et services de formation

Les articles 8 et 9 du décret du 30 décembre 2005 définissent les marchés de service soumis aux règles de passation de marchés formalisés : il s'agit des marchés de « services de transports aériens de voyageurs et de marchandises » ainsi que de la plupart des services généraux (études et recherche, entretien et réparation etc.) En revanche, un certain nombre de services dits « non prioritaires » et énumérés en annexe B de la directive de 2004 ne le sont pas, parmi lesquels les « services d'éducation et de formation professionnelle ». Ces marchés sont donc seulement passés selon des modalités librement définies par le pouvoir adjudicateur. Les obligations à respecter (article 21 de la directive) relèvent alors des articles 23 et 35, paragraphe 4 de la directive de 2004 : il s'agit de spécifications techniques non discriminatoires et d'un avis d'attribution du marché ou de l'accord cadre, s'il est au-delà des seuils, transmis à la Commission au plus tard 48 jours après la passation. L'article 47-2 du décret du 30 décembre 2005, modifié par le décret du 26 avril 2010, prévoit ainsi que le pouvoir adjudicateur publie au JO de l'Union européenne un avis d'attribution informant de la conclusion d'un accord-cadre ou d'un marché en application de l'article 9 du décret.

Les modalités librement définies, applicables aux services de formation professionnelle et aux autres services en deçà du seuil de 125 000 €

Par analogie avec la procédure adaptée décrite dans le code des marchés publics et dans la circulaire du 29 décembre 2009 relative aux bonnes pratiques en matière de commande publique, on peut considérer que doivent s'appliquer (en deçà des seuils communautaires ou pour les marchés de services non visés par l'annexe A de la directive) des règles simplifiées équivalentes à celle qui prévalent dans le code des marchés publics entre le seuil de dispense de procédure formalisée et 90 000 € HT pour les « marchés à procédure adaptée ».

L'absence de règles internes en matière de passation des marchés au sein de LADOM ne garantit pas le respect des exigences européennes transposées en droit français. Cette situation appelle une refonte complète du système d'achat de LADOM. Elle expose en effet l'entreprise à plusieurs risques, notamment de référé précontractuel ou contractuel (qui peut déboucher sur une suspension, une résiliation ou une pénalité financière), tel que prévu par les articles 2 et 11 de l'ordonnance du 7 mai 2009 relative aux procédures de recours applicables aux contrats de la commande publique (procédure définie par l'article 1441-1 du code de procédure civile).

Pour se conformer au droit en vigueur, la Cour recommande donc la mise en place urgente de procédures internes d'application de la réglementation sur les achats en fonction des types de marchés et des seuils réglementaires. Dans ce cadre, LADOM sera sans doute amenée à conclure, notamment au titre du transport aérien, des accords-cadres (le cas échéant avec des distributeurs à l'instar du marché passé par le ministère de l'intérieur pour ses frais de voyage).

Pour les services de formation dispensés de procédure formalisée, il apparaît indispensable de mettre en place des procédures adaptées permettant de garantir l'offre économiquement la plus avantageuse. En ce sens, la conclusion d'accords-cadres ou de marchés à bons de commande avec les organismes de formation les plus fréquemment sollicités pourrait être envisagée afin de mieux encadrer les procédures de sélection des organismes et les coûts unitaires des formations.

La Cour a noté les engagements pris par LADOM à ce titre et l'annonce du recrutement de spécialistes des marchés publics. Ce sujet devra faire l'objet d'un suivi très attentif de ses tutelles. La Cour ne manquera pas à l'occasion de ses prochains contrôles d'examiner attentivement ce point et d'en tirer, en cas de défaillance persistante au regard des obligations réglementaires, les conséquences qui s'imposeraient.

II. L'INSUFFISANCE DU CONTROLE INTERNE

Le directeur général dispose au siège, pour coordonner et impulser, donc contrôler la politique interne qu'il mène, d'une équipe relativement resserrée : il est entouré de trois directeurs, respectivement chargés des ressources humaines (équipe de quatre personnes), de l'administration et des finances (équipe de sept personnes), et de l'activité à proprement parler (emploi et formation, équipe de onze personnes). Mais cette équipe n'a pas suffisamment organisé le contrôle interne de l'agence dans ses différentes délégations. A son siège de Saint-Denis dans la région parisienne s'ajoutent en effet neuf délégations interrégionales et deux antennes (soit douze sites métropolitains), cinq délégations ultra-marines et un bureau à Québec.

A. DES TABLEAUX DE BORD INTERNES D'UNE FIABILITE INCERTAINE

LADOM n'a aucun service de contrôle interne et la fonction n'est pas identifiée en tant que telle dans l'organigramme. Les modalités de contrôle reposent donc pour l'essentiel sur un autocontrôle des agents et un contrôle de supervision des délégués régionaux et du siège pour validation des engagements financiers, aucun de ces contrôles n'étant formalisé. Les deux modalités de contrôle mises en avant par LADOM concernent ainsi :

- des contrôles par les responsables hiérarchiques sur des dossiers physiques pour valider leur conformité avec les données saisies dans l'application informatique SIAM, l'adéquation entre les dates de formation déclarées et réalisées et les justificatifs de dépense ;
- l'analyse des informations saisies dans la base de données SIAM et l'examen des données présentes sur le système.

En réalité, aucune trace de ces différents contrôles hiérarchiques n'a pu être identifiée. Il n'existe pas de bilan régulier des anomalies constatées par le siège, par exemple au titre de l'éligibilité des bénéficiaires. Les délégués régionaux appliquent un niveau de contrôle très inégal et largement informel, réalisé au fil de l'eau ou au cours de réunions périodiques.

Par ailleurs, l'analyse de SIAM ne débouche pas sur des bilans qualitatifs mais permet seulement des extractions mensuelles, qui informent sur le volume physique des mesures, le type de filières et d'engagement financier, sans pour autant garantir la fiabilité du renseignement initial de l'outil (d'ailleurs très inégalement utilisé).

Ces extractions dites « de production » sont censées permettre la vérification de la situation des stagiaires au regard des différentes étapes prévues pour leur suivi (enquête accueil, phase initiale, phase intermédiaire, phase finale, bilan de fin de formation, validation, devenir). Or, le taux de non-renseignement de ces différents éléments est particulièrement élevé : la sous-utilisation de tous les onglets de suivi statistiques, à l'exception du bilan de fin de formation permettant de vérifier la validation du diplôme, est notable.

Les taux de renseignement, en plus d'être extrêmement hétérogènes d'une délégation à l'autre, ne font pas l'objet d'un suivi : aucune instruction n'a été diffusée quant aux objectifs de contrôle en la matière aux délégués régionaux.

Il peut exister deux raisons à l'absence de renseignement sous SIAM : un défaut de suivi par les conseillers, qui n'ont pas transmis le document ou assuré son suivi, ou bien un défaut de réponse du bénéficiaire. En pratique, il est impossible d'identifier la cause prépondérante, dans la mesure où les relances des stagiaires ne sont pas enregistrées (elles sont assurées parfois par mail, parfois par courrier, avec ou sans copie au dossier papier). Au surplus, lorsque ces fiches sont renseignées, elles donnent très souvent peu d'informations de nature qualitative, ce qui ne donne aucune garantie en matière d'efficacité du suivi du stagiaire. En effet, ni les entretiens, ni les visites sur site, ni les contacts téléphoniques ne font l'objet de comptes rendus systématiques. Le dossier papier conservé par les délégations ne donne ainsi qu'une vue très partielle et très administrative de la situation du bénéficiaire.

Cette situation est d'autant plus problématique que la qualité de ces renseignements conditionne l'élaboration des indicateurs suivis par LADOM. Au niveau national, on constate ainsi que LADOM manque d'informations, un an après leur sortie, sur le devenir de près de 800 stagiaires en moyenne sur les 4000 bénéficiaires finissant leur formation chaque année.

B. DES PROCEDURES HETEROGENES

La Cour a pu constater la grande hétérogénéité des procédures mises en place au niveau local, pourtant d'autant plus nécessaires que la complexité des mesures est grande. Deux questions se posent à cet égard.

1. Une révision nécessaire des procédures de contrôle des conditions d'éligibilité

Les procédures impliquant un engagement financier au titre des différentes filières de la mobilité étaient décrites et encadrées par un recueil des procédures jusqu'à la fin de l'année 2010. Or, la diffusion et l'actualisation de ce guide (qui comporte encore le logo de l'ANT) via le site Intranet sont restés très partiels. Dès lors, et devant la grande complexité des procédures décrites dans le guide et ses annexes, la diversité des situations en fonction du DOM d'origine et les fréquents ajustements liés au renouvellement des conventions ou des textes réglementaires, les agents ont élaboré leur propre classeur de suivi des notes diffusées par le siège et régulièrement sollicité la direction de l'éducation et de la formation pour vérifier des points particuliers relatifs à la sélection ou à l'éligibilité.

Le cloisonnement des agents qui prennent en charge les différentes filières est à ce stade très fort, les agents chargés des mesures AFPA n'ayant par exemple que peu de connaissances sur les mesures de la filière sanitaire et sociale ou de la FIM. Cette situation est problématique en cas de remplacement temporaire d'agent, d'autant que la continuité du service n'est pas non plus assurée de manière uniforme dans les délégations (peu de binômes constitués, une seule DR a fait le choix d'un remplacement systématique de l'agent absent par le délégué lui-même, ce qui permet d'assurer une forme de contrôle au fil de l'eau de l'activité).

Depuis le début de l'année 2011 est apparue une zone de risque très importante liée au changement des textes réglementaires fin 2010 sur les métiers traditionnels pour les délégations métropolitaines et aux nouvelles missions des délégations ultramarines. Aujourd'hui, les délégations travaillent pour l'essentiel à partir des décrets eux-mêmes, sans note de procédure globale soulignant les principaux changements de réglementation, ni recueil réactualisé diffusé par le siège. La conséquence directe en a été l'interprétation divergente des textes et l'absence d'alerte sur des nouveautés pourtant majeures. Il en a résulté en particulier un risque de rupture d'égalité de traitement en fonction de la lecture des délégués régionaux.

Les conditions d'éligibilité au passeport mobilité études

L'éligibilité des bénéficiaires des différentes mesures est définie par l'arrêté du 18 novembre 2010 pris en application du II de l'article 50 de la LODEOM. Des plafonds de ressources sont explicités selon les dispositifs en fonction du montant

supérieur des tranches d'imposition définies par l'article 197-I du code général des impôts. Aucune interprétation de ces textes n'ayant été diffusée, les délégations ont diversement interprété le calcul de l'alinéa concerné.

Ainsi le passeport mobilité études était-il offert jusqu'au seuil de 26 420 € à la Réunion (deuxième tiret, mais troisième alinéa), jusqu'à résolution de la question par la confirmation dans la circulaire du 1^{er} février 2011 du seuil applicable de 11 896 €. Au surplus, un modèle émanant du siège et présent à Mayotte en mars 2011 proposait encore un seuil à 11 720 €, correspondant au code général des impôts de 2010 qui a été modifié par la loi de finances pour 2011. Plus largement se pose pour Mayotte une question non résolue de droit tenant à l'existence à Mayotte d'un code spécifique des impôts qui n'applique pas le même calcul des parts par enfant.

Ce même passeport mobilité études est en outre délivré sans la condition (fixée par les anciens textes d'application) d'avoir accompli une classe de première et de terminale dans un DOM ou COM. Le seul critère de « résident habituel » est désormais appliqué. Outre que ce critère n'a nulle part été défini (trois mois ? six mois ?), ce changement n'a pas été notifié, ce qui a conduit la Cour à constater des disparités dans l'application des textes entre la Réunion (qui continuait d'exiger les preuves des deux années scolaires, les anciens agents du CROUS appliquant toujours les anciens textes) et Mayotte (qui n'imposait plus qu'une adresse courante sur l'île).

Les conditions d'éligibilité au passeport-mobilité formation professionnelle et à la mesure formation emploi

En outre, la question des seuils de ressources pour l'éligibilité au passeport mobilité formation professionnelle, tout à fait nouvelle dans un dispositif qui n'était jusqu'à présent contraint que par un critère d'âge (moins de 30 ans, disparu dans les nouveaux textes), n'a pas encore été prise en considération.

Article 3 de l'arrêté du 18 novembre 2010 fixant les plafonds de ressources

Est éligible au passeport-mobilité formation professionnelle la personne rattachée à un foyer fiscal dont le revenu annuel rapporté au nombre de parts ne dépasse pas le montant supérieur de la tranche d'imposition telle que définie au troisième alinéa du 1 de l'article 197-I du code général des impôts.

Toutefois, le financement des frais liés à la formation comprenant notamment la contribution à la rémunération de l'organisme qui dispense la formation n'est mis en œuvre que pour la personne rattachée à un foyer fiscal dont le rapport entre le revenu annuel et le nombre de parts tels que définis à l'article 4 ne dépasse pas le montant supérieur de la tranche d'imposition telle que définie au deuxième alinéa du 1 de l'article 197-I du code général des impôts.

En pratique, cela revient à réserver le bénéfice de la mesure de formation emploi aux candidats rattachés à un foyer fiscal dont le revenu annuel rapporté au nombre de parts ne dépasse pas 11 896 €. Lors des entretiens initiaux, les conseillers continuent pourtant de rassembler les pièces valables pour la FIM et le PIJ, sans critère de ressource, ni déclaration d'impôt : il n'y a en effet pas eu de directive du siège appelant l'attention des délégations sur ce changement fondamental de règle. On note à ce titre que LADOM n'a sans doute pas encore enregistré ce changement : une hausse de la consommation de crédits sous l'effet de la disparition du critère d'âge a été prévue, mais pas la baisse sous l'effet de l'introduction d'un critère de ressource.

Le contrôle des nouvelles mesures de continuité territoriale

Les constats faits sur place confirment l'hétérogénéité des procédures mises en œuvre et l'apparition de nouvelles zones de risque.

L'accès à l'aide à la continuité territoriale est conditionné par le seul critère de ressources. La délivrance de cette aide peut prendre deux formes : celle d'un bon de continuité territoriale émis par LADOM, au nom de l'Etat et des collectivités territoriales, qui peuvent abonder cette aide, au profit de l'intéressé qui achète un billet à moindre prix, l'agence qui a délivré le billet obtenant le paiement des bons par LADOM, ou celle d'un remboursement a posteriori à l'intéressé qui a acheté un voyage et présente sa demande d'aide postérieurement. Si la Réunion traite ces demandes de remboursement, la délégation de Mayotte, qui n'a ouvert sa plateforme « continuité » que le 21 février 2011, n'a pas informé les bénéficiaires potentiels de la possibilité d'un remboursement a posteriori pour un billet émis à compter du 18 novembre. Ce choix délibéré d'ouvrir discrètement le dispositif afin de ne pas avoir à gérer des arriérés de remboursement, alors que la Réunion, par exemple, a délivré, entre le 18 novembre et la fin février 2011, 13 113 bons de continuité à rembourser aux intéressés, pose une question d'égalité dans l'accès à une aide sociale, en fonction de l'information délivrée aux bénéficiaires. Le guichet guyanais n'a ouvert quant à lui que le 4 avril 2011. LADOM devrait donc harmoniser son dispositif afin de permettre un accès égal pour tous, tout en tenant compte des spécificités locales concernant les compléments des collectivités régionales.

La délivrance et l'utilisation des bons posent aussi un problème réel de contrôle interne. Au moment de la délivrance du bon, la procédure initiale voulait qu'un agent soit en mesure d'enregistrer un dossier, de scanner les pièces justificatives et de délivrer un bon, le contrôle étant assuré a posteriori à partir des pièces scannées. En pratique, la mesure n'a pu être mise en place : l'absence de scanners adaptés, le flux de demandes, l'existence de guichets de préinstruction gérés par les régions dans certains départements ont imposé une gestion en deux temps : le demandeur est reçu, son dossier créé puis validé par le délégué régional avant d'être adressé ou remis en mains propres. La phase de validation ne fait pas l'objet d'une procédure formalisée, ni d'instructions du siège. A la Réunion, elle prend la forme d'un contrôle de supervision exhaustif qui, compte tenu de l'afflux des demandes (en l'état, 1594 dossiers par semaine en moyenne depuis le 18 novembre), gagnerait à être mieux ciblé (contrôle par échantillonnage par exemple, formalisé avec des bilans de suivi des catégories d'anomalie). A l'inverse, à Mayotte, il prend la forme d'un contrôle au fil de l'eau sur sollicitation des agents de guichet, sans vérification *a posteriori* du délégué. La zone de risque est ici importante : qu'il y ait fraude volontaire (non respect des critères de ressource ou de résidence) ou erreur de vérification, elle débouche sur la délivrance de bons directement utilisables dans les agences de voyage.

L'utilisation de ces bons ne fait pas non plus l'objet d'un contrôle cohérent. Les délégations régionales ont passé avec une série d'agences de voyage une convention prévoyant le paiement des agences sur présentation par elles à la délégation de l'original du bon de continuité, attaché à la facture justifiant l'achat du billet. Or, rien ne permet d'assurer que la facture est bien établie au nom de la personne qui voyage. En ce sens, seul le billet électronique pourrait faire foi : les modalités de contrôle des pièces renvoyées par les agences devraient être rectifiées.

Au total, l'absence de diffusion de guides de procédures et de lignes directrices harmonisées en matière de contrôle conduit chacune des délégations à appliquer au

mieux les textes généraux sans disposer d'outils de facilitation. La circulaire de la DéGéOM, adressée le 1^{er} février 2011 à la direction de LADOM, qui explicitait plusieurs éléments d'interprétation des textes réglementaires n'avait d'ailleurs pas été transmise aux délégations, pourtant en attente de tout élément d'éclairage, à la fin du mois de mars 2011.

LADOM s'est donc engagée à revoir l'ensemble de ses procédures et de leur circuit de diffusion dans le cadre d'un guide de procédures entièrement renouvelé et du recrutement d'un contrôleur de gestion chargé du contrôle interne.

Des incohérences au sein des textes réglementaires eux-mêmes

Enfin, on peut relever une incohérence dans des textes publiés le même jour : si l'arrêté du 18 novembre 2010 prévoit une « allocation complémentaire de mobilité » (ACM) au titre de la formation professionnelle plafonnée à 7500 € qui peut être versée pendant une durée maximale de trois ans (article 7), le décret n°2010-1424 du même jour prévoit que l'ACM est versée pendant deux ans au maximum (article 5). Or, LADOM a adopté la version de l'arrêté dans ses notes internes (note du 26 janvier de la DEF), ce qui correspond en fait à la durée de certaines formations (notamment sanitaires et sociales). Les tutelles se sont engagées à corriger cette incohérence par voie réglementaire en 2011.

2. Un encadrement méthodologique défaillant

L'absence de procédures de traitement des dossiers

L'efficacité du suivi des bénéficiaires de mesures de formation professionnelle passe notamment par une traçabilité et une organisation formalisées dans les différentes délégations. En fait, aucune des étapes du suivi, à l'exception de la phase de conventionnement impliquant un engagement financier pour LADOM, n'est encadrée. Il en résulte, pour ce qui touche à l'archivage et à la tenue des dossiers des bénéficiaires, que les pièces incluses dans un dossier papier sont de nature incertaine et variable. Seule l'une des trois délégations métropolitaines visitées avait mis en place un modèle de listes de pièces devant figurer au dossier des stagiaires suivis. Par ailleurs, la traçabilité des contacts établis entre les conseillers en insertion professionnelle et les bénéficiaires est, elle aussi, très réduite à toutes les étapes de la procédure. Les fiches d'entretien initiales ne sont pas systématiques, les bilans évoqués plus haut ne sont pas toujours renseignés. Les rencontres téléphoniques ou directes qui peuvent intervenir en cours de formation donnent lieu, dans le meilleur des cas, à l'inscription manuelle d'une date sur le dossier ou à la création d'une « fiche contact » dans SIAM. Cet outil qui aurait pu permettre de garder en mémoire les rencontres n'est manifestement pas utilisé dans toutes les délégations de façon cohérente, comme en témoigne le nombre total de fiches créées sur la période 2005-2010, par chacune des délégations, qui varie de 20 à plus de 20 000.

Tableau n° 8 : Nombre de « fiches contact » créées par délégation métropolitaine 2005 - 2010

Lille	Paris	Bordeaux	Lyon	Marseille	Colmar	Nantes	Orléans	Rouen	Toulouse	Limoges
20	20302	255	190	3040	1283	497	752	1005	355	68

Source : Cour des comptes, d'après LADOM-SIAM

Les délégations ultramarines, chargées d'accueillir et d'orienter le bénéficiaire, ont de la même manière développé leurs propres procédures de suivi et d'évaluation des candidats au niveau local. Ainsi la Réunion applique-t-elle un principe de codification suite au premier entretien : le code 1 concerne les dossiers non problématiques, le code 5 les dossiers renvoyés vers un psychologue du travail et le code 9 des dossiers rejetés. Cette délégation teste depuis le début de l'année une nouvelle méthodologie d'accueil des candidats (présentation collective des filières de LADOM, « entretien-minute » avec un psychologue du travail, renvoi vers les conseillers en insertion pour montage du dossier). A Mayotte en revanche, pour la phase d'orientation, les candidats hésitants sont renvoyés vers un centre de bilan de compétence, le Pôle Emploi ou la mission locale, les conseillers n'ayant qu'un rôle de placement sur des formations largement choisies par le candidat ou leur conseiller externe à LADOM.

Chacune des délégations travaille donc selon les méthodes choisies par le délégué régional, essentiellement informelles compte tenu de la taille des structures concernées (de 5 à 17 agents à fin 2010 avant le recrutement au titre des nouvelles missions). Aucune mutualisation des bonnes pratiques n'est organisée. Cela est d'autant plus dommageable que les délégations prises isolément disposent d'approches intéressantes sur des sujets différents, les unes ayant développé la méthode d'orientation, les autres mis l'accent sur le suivi de la filière sanitaire et sociale ou de l'alternance, mais l'absence de formalisation obère la possibilité de dissémination. Enfin, le risque de perte d'information et de compétence est important à chaque changement de personnel dans la mesure où les outils et modèles développés individuellement ne sont parfois maîtrisés que par l'agent lui-même.

Des procédures d'engagement et de paiement incomplètes

Les procédures comptables et budgétaires sont encadrées par deux notes du siège datant du 13 mai 2004 (budgets déconcentrés) et du 18 juin 2004, mais ces notes n'ont pas été réactualisées depuis lors et ne détaillent pas les différents circuits de paiement qui existent aujourd'hui (notamment dans le cadre de la convention entre LADOM et l'ASP, renouvelée au 18 janvier 2011 pour couvrir l'intégralité des dépenses de rémunération et frais pédagogique au titre du passeport mobilité formation professionnelle). Ces procédures prévoient des contrôles effectués par le siège mais ceux-ci, effectués au fil de l'eau, ne débouchent pas sur des bilans des anomalies constatées.

La procédure des budgets déconcentrés n'a pas fait non plus l'objet d'une diffusion systématique puisque la délégation de Mayotte n'en disposait pas à la date de la visite de la Cour. Elle prévoit un engagement des dépenses par le délégué dans la limite du budget qui lui est imparti, par poste budgétaire. Toutes les dépenses d'investissement et dépenses unitaires supérieures à 10k€ font l'objet d'un visa préalable du siège. Les pièces justificatives sont tenues par un agent comptable ou administratif, qui alimente par ailleurs le logiciel SAGE100 (jusqu'à fin 2010). Les dépenses prévues relèvent de l'aide sociale d'urgence, des aides individuelles de formation, des allocations de recherche d'emploi, des aides individuelles d'hébergement, des remboursements de frais de mission aux agents, des dépenses de fonctionnement. Il ne figure pas à ce stade d'indication de procédure de paiement sur les dépenses effectuées par les délégations au titre des achats de transport (par exemple les billets retour outre-mer ou des remboursements au titre de l'aide à la continuité territoriale), ou par le siège sur transmission des factures.

Le suivi budgétaire est effectué par tableur Excel à partir d'un budget prévisionnel transmis par le siège. La Cour a pourtant constaté que la délégation de Mayotte ne disposait pas d'information sur ce budget qui n'avait pas été réactualisé courant 2010 pour transmission au nouveau délégué et ne l'était toujours pas au titre de 2011 en mars.

Compte tenu de la réorganisation des missions de LADOM, il paraît donc indispensable de redéfinir la procédure d'engagement et de paiement en la détaillant pour chacun des circuits en vigueur.

L'absence d'outils de contrôle

Globalement, le siège n'a ni élaboré ni diffusé les outils du contrôle interne comptable et du contrôle interne de gestion. Il n'existe pas de grille de diagnostic des risques, ni d'organigramme fonctionnel. Les délégations régionales ne disposent d'ailleurs pas d'organigrammes ni de fiches de poste. Les tutelles n'ont pas non plus joué de rôle incitatif sur ce sujet, comme si la clarté dans la définition des indicateurs quantitatifs masquait l'absence de formalisation des outils de suivi du contenu des données.

Si une recherche de systématisation des modèles de formulaire a été engagée à partir de la fin 2010, des progrès restent nécessaires pour homogénéiser les pratiques ; un plan d'action pourrait être élaboré à cet égard.

C. LA NECESSAIRE REFORTE DU SYSTEME INFORMATIQUE DE LADOM

1. L'application SIAM, un outil de suivi insuffisant

La seule application utilisée (SIAM) souffre de deux défauts majeurs : elle ne suffit pas aux délégations pour fournir un ensemble d'informations d'ordre qualitatif indispensables à un suivi de qualité ; elle ne pourra suffire à gérer les nouvelles missions.

L'application SIAM, si elle permet de générer des éléments de « *reporting* » global (volumétrie), d'une part, et de rattacher à un dossier un certain nombre de fiches de bilans, d'autre part, n'est pas un outil de gestion pour l'activité quotidienne des conseillers. SIAM n'émet notamment pas d'alerte ni ne permet par lui-même de savoir où se situe le bénéficiaire dans le circuit (prépositionné sur une formation ? en train de passer un test psychotechnique ? en recherche d'entreprise pour un contrat en alternance ?). Dans toutes les délégations visitées, chacun des agents a donc développé une méthode propre de suivi de ses dossiers en cours, manuelle ou sous forme de tableur Excel. Dans deux des délégations visitées, l'une métropolitaine et l'autre ultramarine, un effort de rationalisation de ce suivi avait été effectué.

La délégation PACA a ainsi créé un outil propre, sous tableur Excel, de gestion des candidatures, permettant notamment de disposer d'une vision sur tous les bénéficiaires suivis par la délégation, et de générer automatiquement divers modèles (« check-lists », courriers de relance etc.) La délégation de la Réunion a réalisé un tableur Excel de suivi unique, régulièrement réactualisé à partir des tableurs de suivi individuel. Ces initiatives indispensables ont été élaborées localement et font

régulièrement l'objet d'ajustements. Ainsi, un croisement de données effectué à la Réunion à partir de ce tableur à la demande de la Cour a-t-il fait apparaître plus d'une centaine de dossiers reçus par le service d'orientation au cours de l'année 2010 dont le traitement (abandon du demandeur ? archivage ? réorientation ?) n'était pas identifiable.

LADOM pourrait utilement créer un groupe de travail avec des représentants de chacune des délégations afin de faire le point sur les outils propres développés localement par chacune d'elles et ceux qu'il est nécessaire de diffuser ou d'intégrer dans un système de contrôle interne. Sans ce travail, le risque est grand de voir le nouveau système bâti à partir des seules directives du siège reproduire les défauts pourtant déjà identifiés du précédent.

2. Une évolution cruciale mais incomplètement maîtrisée

LADOM a engagé un chantier d'évolution de son système informatique. Aujourd'hui, elle utilise, en plus de SIAM, des applications spécifiques développées par le CNOUS (logiciel Océane) pour gérer le passeport mobilité études et par le conseil régional de la Réunion (logiciel Mafate), pour gérer l'aide à la continuité territoriale, ainsi que SAGE1000 pour sa comptabilité. L'agence projette donc la construction d'un système d'information harmonisé, SIAM 2. Les objectifs visés sont ambitieux : il s'agit à la fois de permettre un pilotage du parcours dans toutes ses dimensions, de l'analyse du projet ou orientation à l'accompagnement et au « *reporting* », un pilotage budgétaire avec des possibilités de contrôle intégrées, une gestion électronique des documents, et un interfaçage éventuel avec le site Extranet et d'autres applications partenaires.

Le cahier des charges élaboré par LADOM est complet et précis. Pourtant, à défaut d'avoir été directement associées à l'élaboration du cahier des charges de SIAM 2, les délégations devraient plus clairement participer à la phase de définition des besoins en matière de « *reporting* ». En effet, si sa mise en œuvre venait à échouer faute d'ergonomie ou si coexistaient deux systèmes de gestion concurrents sur une longue période, le risque serait grand de voir l'agence retomber dans les errements des années 90. Or, le calendrier de mise en œuvre est d'ores et déjà décalé (la mise en production prévue au premier trimestre n'aura pas lieu avant le second semestre 2011) et la gestion du module de continuité territoriale déjà active dans certains DOM n'est pas encore fluide (blocages du système, problèmes de paramétrage, procédure de validation par les agences inachevée).

LADOM a passé avec la société retenue⁷ un « contrat-cadre de développement » par lequel elle s'engage à commander au minimum 60 000 et au maximum 80 000 € de prestations par an pour 2010 et 2011, renouvelable par tacite reconduction. 56 600 € ont été facturés au titre des développements validés en 2010 et 37 943 € l'ont été, au 25 mars, pour 2011. La maîtrise financière de ce processus est en elle-même préoccupante, le système n'étant pas opérationnel, ou partiellement, à l'été 2011.

Les ressources humaines affectées au pilotage de ce projet sont limitées. Il est en effet directement cogéré par le directeur de l'emploi et de la formation et le directeur administratif et financier, avec l'aide d'un agent de la direction de l'éducation et de la

⁷ Sans appel d'offre ni mise en concurrence, au risque évoqué ci-avant.

formation non spécialisé, alors qu'un directeur de projet serait certainement nécessaire. Le recrutement d'un informaticien spécialisé capable de gérer d'éventuelles coupures du webservice, les problématiques matérielles spécifiques outre-mer et la création de requêtes spécialisées devrait apparaître indispensable, le contrat passé avec la société ne prévoyant l'existence d'un « service après-vente » téléphonique que six mois après la finalisation du projet. Autrement dit, la maintenance du projet, s'il aboutit, ne paraît pas aujourd'hui complètement prévue.

Les tableaux de bord actuellement utilisés permettent un suivi quantitatif de l'activité par délégation et par filière de mobilité éclairant pour le conseil d'administration, mais ne représentent pas un outil de contrôle interne permettant de pratiquer des alertes sur les méthodes de suivi ou des tests de contrôle de la réalité des renseignements, par croisement de données.

Afin de limiter le risque d'hétérogénéité dans l'application du droit et la dispersion d'outils peu efficaces, LADOM devrait avoir pour priorités :

- la réactualisation et la diffusion d'un guide de procédures métiers et de bonnes pratiques méthodologiques ;
- l'élaboration d'un plan d'action de contrôle interne au siège, déclinable dans les délégations régionales et garantissant la traçabilité des opérations de vérification ;
- l'association régulière, via un groupe de travail, de ces délégations à la mise en place du nouvel outil informatique de gestion, dont la réalisation doit être mieux organisée et maîtrisée.

Enfin, la Cour recommande la création d'une fonction de contrôle interne et de gestion, à laquelle serait rattachée une cellule informatique lui permettant d'assurer dans de bonnes conditions l'harmonisation des procédures, le compte-rendu sur les directives de contrôle interne et le suivi des outils de gestion. Si l'engagement a été pris, dans le cadre des nouveaux recrutements prévus, de consacrer un à deux postes au contrôle de gestion, les tutelles devront sur ce point faire preuve d'une vigilance particulière dans le cadre de la prochaine convention de performance.

III. LES RESSOURCES HUMAINES : UNE ADAPTATION INACHEVEE DE LADOM A SA NOUVELLE STRATEGIE

A. LE PLAFOND D'EMPLOIS

1. Une stabilisation des charges de personnel avant la LODEOM

LADOM a respecté un plafond d'emplois en légère diminution sur la période.

Tableau n° 9 : ETP en moyenne annuelle et plafond des ETP

	2005	2006	2007	2008	2009
ETP moyens annuels	123,06	123,04	124,04	123,79	123,29
Plafond	128	129	129	129	126

Source : DRH LADOM

En effectifs physiques, ces ETP représentent en moyenne 130 personnes jusqu'en 2009, puis 144 en 2010, répartis entre 32 cadres, 19 agents de maîtrise et 93 employés. 121 sont en CDI et 23 en CDD au 31 décembre 2010. 29 travaillent au siège, 59 dans les délégations métropolitaines et 56 dans les délégations ultramarines. L'âge moyen est de 44 ans et n'a pas significativement évolué sur la période.

Une restructuration importante a été réalisée entre fin 2009 et début 2010. En particulier, le départ de cinq agents, dont quatre délégués régionaux et un conseiller en insertion professionnelle a été négocié, pour un coût total de 558 546,62 €, dont 51 676,56 € étaient provisionnés au titre des provisions retraite, 137 351,44 € d'indemnités de licenciement et 179 822,06 € de frais de transaction. Les indemnités de licenciement et de transaction ont représenté entre 17 et 29 mois de salaire net pour certains agents.

Ces départs ont permis de renouveler un quart du personnel d'encadrement et de restructurer le réseau régional en fusionnant les délégations de Bordeaux et Toulouse (devenue délégation Midi-Pyrénées-Aquitaine) et les délégations de Limoges et Orléans (devenue délégation Centre), ainsi que de recruter un cadre chargé des partenariats et de la communication au siège.

Les charges de personnel sont restées stables entre 2005 et 2009 (+ 4 %, pour atteindre 7,6 M € en 2009) : l'évolution de la masse salariale est encadrée, en plus du plafond d'emplois, par le suivi de la RMPP (rémunération moyenne des personnes en place) dans le cadre de la CIASSP (commission interministérielle d'audit salarial du secteur public), qui fixe chaque année un pourcentage d'augmentation. Le niveau de salaire varie de 16,5 k€ en minimum annuel (sur 13 mois) pour un employé de catégorie I à 47,5 k€ pour un cadre en catégorie V. La rémunération du directeur général a été fixée à 90k€ annuels pour la part fonctionnelle, à laquelle peuvent s'ajouter 13,5 k€ de part variable soit un maximum de 103,5 k€ par an.

Tableau n° 10 : Progression de la rémunération moyenne des salariés

	2005	2006	2007	2008	2009
Cadrage RMPP par les tutelles	2,40 %	2,80 %	2,80 %	2,60 %	2,56 %
Réalisé	2,41 %	2,75 %	2,83 %	2,55 %	2,59 %

Source : DRH LADOM

2. Une gestion provisoire des besoins nouveaux suscités par la continuité

A compter du second semestre 2010, LADOM a dû recruter de nouveaux agents pour faire face à ses nouvelles missions. Elle a obtenu à cet effet du ministère du budget, par lettre du 19 mai 2010, la possibilité de recruter 30 agents temporaires (18 CDD et 12 VCAT), hors plafond d'emplois. Cette solution temporaire était acceptée sous réserve d'être gagée par un mouvement de sens contraire en gestion sous le plafond du ministère de l'intérieur et de l'outre-mer et devait lui permettre, dans l'attente de la création de GIP, de mettre en place des plateformes d'accueil et d'assurer le suivi des nouvelles mesures.

Cette solution temporaire a suscité plusieurs interrogations de la Cour. La première est relative au fait que le choix des GIP, rendu possible mais non obligatoire par la LODEOM, n'est envisagé aujourd'hui dans aucun des DOM à l'exception de Mayotte. Au surplus, la mise en place de ces structures ne résoudra pas en elle-même la question des effectifs. La question des compétences se pose à plus court terme. LADOM met en place une structure et une expertise nouvelles pour la gestion des aides à la continuité territoriale, avec un personnel qui ne dispose d'aucune visibilité de moyen terme sur son devenir. La plateforme continuité territoriale de la Réunion illustre cette situation : aucun des 8 agents recrutés pour gérer la continuité ne dispose d'un CDI.

Par ailleurs, des agents ont été mis à la disposition de certaines délégations par les conseils régionaux, sans texte ni base réglementaire connues de LADOM. Ainsi, alors que la DRH n'indique pour l'ensemble de l'agence qu'une mise à disposition par le conseil général de Mayotte, la Cour a pu constater que cinq agents du conseil régional de la Réunion et trois autres agents du conseil général de Mayotte participaient déjà aux travaux des délégations.

Au demeurant, le nombre de 30 emplois (temporaires) obtenus fin 2010 pour faire face aux nouvelles missions (soit une augmentation des effectifs de 24 %) relève d'une estimation non stabilisée. Aucune enquête n'a par exemple été menée pour vérifier le nombre d'agents qui traitaient auparavant les passeports mobilité études dans les CROUS (dont 2 ont par exemple été recrutés à LADOM Réunion) ou les dossiers de la continuité dans les conseils régionaux. L'activité de la plateforme continuité territoriale de LADOM n'a donc été rendue possible dans sa configuration actuelle que grâce à l'implication du conseil régional. Ce sont les services de la région qui reçoivent directement le public pour information et préinstruction des dossiers de continuité dans quatre antennes réparties sur le territoire de la Réunion, qui comptent une vingtaine d'agents. En réponse à ces remarques, les tutelles ont indiqué que ces 30 emplois seraient intégrés en 2012 au plafond d'emploi de l'agence et transformés en CDI.

La Cour rappelle par ailleurs l'importance de maîtriser l'évolution future des ressources en formalisant dès à présent, dans le cadre de conventions passées avec les collectivités territoriales, les mises à disposition permettant de compléter le cas échéant les besoins des délégations.

B. LA FORMATION ET L'EVALUATION DU PERSONNEL

1. Des actions de formation à recentrer sur le cœur de métier

Dans le cadre de la restructuration de l'agence, la formation des personnels est d'une importance majeure dans le domaine des actions de formation et d'insertion professionnelles.

En effet, les conseillers en insertion professionnelle (CIP), qui reçoivent directement les bénéficiaires potentiels, doivent s'adapter à une nouvelle logique définie par la convention d'objectifs et de moyens. Alors qu'ils n'exerçaient pour la plupart qu'un rôle d'accompagnement, selon une logique de guichet qui consistait surtout à entendre la demande et à tenter de la satisfaire, ils doivent modifier leurs modes de fonctionnement. Désormais, la volonté d'orienter la demande en fonction de l'offre de

formation et d'emploi disponible implique un travail d'orientation des jeunes ultramarins vers des secteurs potentiellement porteurs d'emplois. Or, les conseillers de LADOM sont d'ancienneté et de profil très variables. Certains ont progressé à l'intérieur de l'entreprise, depuis plus de 30 ans, et ont appris sur le terrain un nouveau métier largement différent de leur formation d'origine (dactylographe, ouvrier, etc.). Les recrutements plus récents sont plus orientés vers des profils de psychologues du travail. Ainsi, la diversité historique des parcours de conseillers peut représenter un avantage, à la condition de s'inscrire dans un plan de formation permettant de développer de nouvelles compétences et de garantir une approche commune du travail d'orientation.

Tableau n° 11 : La formation professionnelle des salariés de LADOM

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Montant annuel, k €	90 959	87 836	85 485	93 893	107 991	174 620	199 092
% de la masse salariale	2,23%	2,18 %	2,06 %	2,28 %	2,36 %	3,83 %	4,02 %
Nombre de bénéficiaires	60	46	47	52	59	65	n.c.

Source : DRH LADOM

Le tableau précédent permet de constater que l'agence remplit ses obligations de formation au-delà du seuil légal de 1,6 % de la masse salariale, et qu'il y a même eu une montée en charge particulièrement marquée depuis 2009 des actions de formation. Mais une analyse plus développée des plans de formation conduit à souligner qu'ils privilégient les actions d'adaptation au poste de travail par rapport aux actions de développement de compétence et ne sont pas spécifiquement ciblés sur les conseillers en insertion professionnelle. Ainsi, de 2008 à mi 2010, seuls deux salariés avaient suivi une formation pour acquérir un titre professionnel de conseiller en insertion (formation de niveau III recensée au répertoire national des certifications professionnelles), et aucune n'était prévue en 2011. En revanche, la plupart des conseillers (32 en deux ans) ont suivi un module de formation dit « le trèfle chanceux » qui vise à « *optimiser l'accompagnement vers l'insertion* »⁸. A ce stade, aucune évaluation qualitative, d'une part, du contenu de ce module, d'autre part, de l'impact de cette formation sur l'activité concrète des conseillers n'a été engagée. Les autres formations concernent essentiellement l'informatique et les compétences de communication. Peu de modules (17 au total) sont consacrés en 2008-2009 à la connaissance de l'environnement socio-économique ou à l'évolution des dispositifs réglementaires de formation professionnelle et ils n'ont été suivis que par les cadres. La formation au management n'a concerné sur la même période qu'un seul cadre.

Les ressources importantes mobilisées en faveur de la formation devraient donc sans doute, d'une part, viser plus spécifiquement des formations renforçant la capacité des conseillers en insertion professionnelle, d'autre part, disposer d'une approche qualitative aujourd'hui inexistante. Celle-ci devrait associer les délégués régionaux à l'élaboration du plan de formation.

⁸ Formation de trois jours à un modèle canadien élaboré à la fin des années 80 pour la réinsertion des chômeurs de longue durée, selon l'idée qu'il faut maîtriser les quatre feuilles du trèfle : l'environnement socio économique, le « soi » c'est-à-dire les valeurs et aptitudes de l'individu, les lieux potentiels d'insertion, les techniques de recherche d'emploi.

2. L'absence de lien entre évaluation de la performance et politique de prime

L'articulation du projet de formation avec un renouvellement des modes d'évaluation des personnels doit être envisagée. La DRH annonce ainsi l'élaboration d'une nouvelle grille des compétences, notamment pour les conseillers en insertion et les délégués régionaux, qui devrait aussi conditionner la fixation des objectifs et la politique de primes.

La procédure d'attribution des primes n'est aujourd'hui pas formalisée et ne constitue donc pas un outil de management pour les délégués régionaux. Si l'enveloppe globale disponible pour les primes ou augmentations individuelles est fixée par le CIASSP (61 280 € en 2010), le processus interne de répartition du montant n'est pas transparent pour les salariés dans la mesure où il n'est pas directement corrélé à des objectifs de performance. Surtout, parce qu'il est piloté par le siège, le processus associe insuffisamment les délégués régionaux qui sont amenés à émettre des vœux pour leur équipe sans disposer d'aucune information, ni sur la décision prise par le siège (qui peut aller à l'encontre de leur souhait sans motivation écrite et sans information préalable), ni sur le montant finalement accordé.

Les délégués régionaux ne disposent pas pour eux-mêmes de lettre de mission précise. C'est leur entretien annuel d'évaluation qui fixe leurs objectifs pour l'année suivante. Cette procédure est de surcroît très formelle aujourd'hui puisque, pour l'évaluation 2009 et les objectifs 2010, l'ensemble des délégués disposait du même modèle et des mêmes objectifs de gestion, à l'exception du seul critère quantitatif de nombre de nouveaux bénéficiaires pour 4 filières de mobilité (sans prise en compte d'une progression du taux d'inclusion, du taux de renseignement des informations dans SIAM, etc.) Aucun commentaire de la hiérarchie n'apparaissait même au dossier, à l'exception d'un nouveau délégué ayant pris ses fonctions dans l'année.

La gestion des ressources humaines n'a pas encore été adaptée aux nouvelles missions et aux nouvelles exigences qui s'imposent à LADOM au titre de sa mission historique de formation professionnelle.

Les tutelles n'ont pas davantage mené une réflexion de fond sur l'ajustement des ressources à la montée en charge des missions. Les contrats temporaires recrutés pour assurer le fonctionnement des plateaux de continuité territoriale devraient être consolidés en CDI pour 2012, mais il faudra suivre cette transformation tardivement décidée. La Cour recommande de formaliser les mises à disposition de personnel par les collectivités territoriales afin d'assurer une stabilité de fonctionnement.

En outre, la Cour recommande de renforcer les capacités et l'évaluation des conseillers en insertion professionnelle en matière d'orientation et d'accompagnement. Leur formation permanente n'a pas, en effet, constitué une priorité suffisante pour garantir leur adaptation au nouveau mode de fonctionnement de LADOM en matière d'insertion, alors même que l'agence consacre 4 % de sa masse salariale au plan de formation. Il apparaît enfin que l'évaluation de la performance des agents, celle de leurs besoins en formation, et les perspectives en matière de primes ou de progression de carrière ne sont pas liées. Des progrès significatifs en matière de management interne peuvent donc être envisagés.

IV. LA POLITIQUE IMMOBILIERE

A. LADOM, 2 PROPRIETES, 18 LOCATIONS

L'agence est propriétaire de deux biens immobiliers qu'elle n'occupe pas.

- Le premier est constitué de 490 hectares de terrains situés en Guyane sur la commune de Macouria (à l'origine de cet achat ancien, la volonté du secrétariat aux DOM-TOM de créer un pôle de développement agricole en Guyane reprenant une partie des activités de la coopérative Sakay expulsée de Madagascar). Ces parcelles constituées pour l'essentiel de forêts ont une valeur estimée à 600 k €. Le conseil d'administration de LADOM a autorisé en 2006 la cession à titre gratuit de parcelles situées sur une route que la commune de Macouria voulait rénover. En septembre 2010, le maire de cette commune a écrit à LADOM pour se porter acquéreur de l'ensemble des terrains disponibles. L'agence a souhaité disposer d'une proposition détaillée qu'elle pourrait soumettre au conseil d'administration. S'il apparaît en effet logique pour LADOM de se séparer de ces terrains, une vigilance particulière des tutelles devrait être apportée au traitement de ce dossier, dans la mesure où l'estimation précise de la valeur des parcelles, qui intéresseraient aussi des promoteurs de logements sociaux, demeure incertaine. A ce titre, le contrat de vente pourrait notamment comprendre une clause d'intéressement en cas de revente du bien par la commune.
- Le second, sis rue de Brissac à Paris 4^{ème}, a été acquis en 1964 pour abriter le siège social du BUMIDOM. Conformément à une décision de 1994 du Comité interministériel de l'aménagement et du développement du territoire (CIADT) de délocalisation des services de l'ANT en Seine Saint Denis, cet immeuble a fait l'objet d'une location en bail commercial. L'association de surveillance de la qualité de l'air AIRPARIF est unique locataire depuis octobre 2009, pour un produit annuel de 504 k€. La plus récente évaluation de ce bien a été réalisée fin 2002 par le service des domaines qui lui a fixé une valeur vénale de 5,8 M €. Compte tenu de l'évolution des prix de l'immobilier, une nouvelle évaluation devra être faite avant tout projet de vente.

Le loyer du site de Brissac perçu par LADOM permet de financer les loyers du siège à Saint-Denis et de la délégation régionale de Paris installée dans le 10^{ème} arrondissement. Il serait plus rationnel et plus simple que le siège et la délégation régionale soient rassemblés sur un même site. L'agence a donc proposé à ses tutelles de regrouper les équipes rue Oudinot dans des locaux proches du ministère chargé de l'outre-mer (anciennement occupé par le ministère de la coopération). Cette opération impliquerait de dénoncer à la bonne date le bail du siège de Paris. Par ailleurs, la question de la réalisation de l'actif de la rue de Brissac reste ouverte. Alors que le projet de regroupement des implantations parisiennes devait être élaboré dans le cadre de la convention d'objectifs et de moyens et faire l'objet d'un rapport de propositions à ses tutelles, en 2010, au plus tard douze mois après la signature de la convention, aucune démarche ne s'est amorcée.

LADOM est par ailleurs locataire de l'ensemble des immeubles abritant ses différents sites, pour un coût annuel total en forte croissance entre 2005 et 2010 (+ 66,7 %, à 1,2 M € annuels en 2010), sous l'effet conjugué de l'inflation, de la création de

nouvelles antennes (Lille, Limoges, Mayotte) et du déménagement des agences domiennes en 2010 pour accueillir les plateformes de continuité territoriale. Enfin, LADOM a passé une convention d'occupation précaire pour la location d'un bureau au sein du consulat général de France à Québec (5,7 k€ annuels). La gestion immobilière représente donc un enjeu global de gestion pour l'agence.

A cet égard, les fusions de délégations régionales opérées en 2010 n'ont pas permis de réaliser d'économies puisque des antennes ont été conservées, sans délégué régional présent sur place, à Limoges et Toulouse. L'analyse de l'activité des différentes délégations permet de constater que le nombre de nouveaux bénéficiaires suivis par l'antenne de Limoges est significativement inférieur à la moyenne nationale (162 au lieu de 369). La question de sa pérennisation, qui devrait donner lieu à une analyse comparative des coûts et des bénéfices, se pose donc.

B. UNE NECESSAIRE RATIONALISATION DU PARC IMMOBILIER

Le ratio moyen d'occupation de 12 m²/agent que l'Etat s'est fixé comme objectif concerne explicitement les opérateurs depuis la circulaire du 25 mars 2010 sur le pilotage stratégique des opérateurs. Aujourd'hui, le total de surface utile brute fin 2010 est de 4306 m². En rapportant ce chiffre aux 124 ETP + 30 CDD et VCAT, on obtient un ratio de 28 m². Même en tenant compte de la différence (qui n'a pas été estimée) entre surface totale brute et surface utile nette prévue pour le calcul des ratios, on peut estimer que la « norme » des 12 m² est largement dépassée. Dans son schéma pluriannuel de stratégie immobilière du 4 juin 2010, LADOM présentait l'état de sa situation patrimoniale et affirmait tenir compte de cet objectif de réduction de la surface à l'occasion des échéances des baux 3/6/9 ou des déménagements. Elle constatait cependant que l'ancienneté des baux métropolitains pouvait permettre un renouvellement de locaux certes parfois surdimensionnés, mais à des tarifs inférieurs à ceux du marché et soulignait la difficulté propre au marché immobilier des villes-préfectures d'outre-mer.

Une analyse détaillée de la surface utile nette et du calendrier de renouvellement possible des baux devrait néanmoins être formalisée site par site dans la mesure où une simple comparaison, sur les seuls sites métropolitains non directement affectés par la création des plateformes de continuité territoriale (qui imposent en effet des recrutements et des espaces publics importants) démontre un dépassement très net du ratio brut, qui est de 32,5 m² au siège et varie entre 24 et 43 m² par agent dans les délégations régionales.

La question immobilière, déjà soulignée dans de précédents rapports, n'a pas évolué. La Cour des comptes recommande donc la mise en place effective d'une stratégie pluriannuelle immobilière rationalisée. L'agence devrait à cet égard développer ses efforts en vue :

- **du regroupement des deux sites parisiens ;**
- **de la cession de ses biens immobiliers dans des conditions de sécurité suffisantes, sous pilotage de ses tutelles ;**
- **d'une étude sur l'opportunité de maintenir une antenne à Limoges ;**
- **de la définition de priorités pour une adaptation progressive aux règles de surface en fonction des besoins d'accueil du public en tenant compte des dates d'échéance des baux.**

PARTIE III : L'EFFICACITE DE L'ACTION DE LADOM

Dans son rapport de 2010 sur LADOM, le contrôleur général économique et financier notait qu' *« il ressort des travaux des Etats généraux des DOM que la qualité des prestations de LADOM est reconnue par le gouvernement, le parlement et les collectivités d'outre-mer. L'élargissement de ses compétences par la loi LODEOM et les orientations contenues dans le COM 2009-2011 constituent un défi pour cet opérateur dont le budget global sera de l'ordre 100 M€, soit près du triple de ce qu'il était au cours des exercices précédents. LADOM sera ainsi conduite à gérer une masse financière et un nombre de dossiers de bénéficiaires beaucoup plus importants. »*

L'action de LADOM au titre de sa mission historique d'accompagnement vers l'insertion professionnelle des jeunes ultramarins peut être considérée comme positive dans l'ensemble, même si le suivi des taux d'inclusion dans l'emploi et de l'accompagnement qualitatif doit encore être amélioré. Le tournant stratégique consistant à orienter les demandeurs en fonction de l'offre d'emploi disponible plutôt qu'à répondre à une simple logique de guichet est à cet égard intéressant.

En matière de continuité territoriale, dont le dispositif n'est mis en œuvre que depuis novembre 2010, la Cour appelle à la plus grande vigilance sur la gestion d'une mesure très largement ouverte dont l'enveloppe budgétaire 2011 est soumise à des tensions. Au surplus, le dispositif n'est pas encore stabilisé, ni en termes d'organisation puisque la création des GIP fait l'objet de positions très différentes selon les régions concernées, ni en termes d'efficacité de l'aide, faute d'encadrement tarifaire des forfaits pratiqués par les compagnies aériennes.

I. UN CHANGEMENT DE STRATEGIE EN COURS AU TITRE DE L'ACTIVITE HISTORIQUE DE FORMATION PROFESSIONNELLE

Le choix de préserver une intervention de l'Etat dédiée à la formation professionnelle, malgré des compétences désormais dévolues aux conseils régionaux, repose notamment sur le constat dans les DOM d'un taux de chômage élevé (23.3% fin 2009 selon les derniers tableaux économiques régionaux de l'INSEE contre 8.7 % pour la France métropolitaine), particulièrement chez les jeunes (53.6% contre 23.5 % en métropole).

A. UNE RELATIVE STABILITE DU NOMBRE DE JEUNES ULTRAMARINS FORMES

1. Des aides stratifiées dont la LODEOM vient renforcer la visibilité

Au titre de la mobilité en formation professionnelle, LADOM intervient de plusieurs manières : elle peut prendre en charge les frais pédagogiques d'une formation, les frais de transport, ainsi qu'une aide financière mensuelle, dite « projet initiative jeune » ou PIJ avant la réforme, « aide complémentaire à la mobilité » ou ACM depuis le décret du 18 novembre 2010.

Celui-ci prévoit plus précisément dans son article V les différents types d'aide possibles :

Le passeport mobilité formation professionnelle selon les décrets d'application de l'article 50 de la LODEOM

- le financement des frais liés à la formation, comprenant notamment la contribution à la rémunération de l'organisme qui dispense la formation dénommée « mobilité formation emploi » ;
- le versement d'une aide financière mensuelle pendant la durée de la formation, dans la limite de deux ans, dénommée « allocation complémentaire de mobilité » ;
- l'attribution d'une aide financière versée au début de l'action de formation et destinée à couvrir forfaitairement les premiers frais liés à l'installation du stagiaire dans le lieu où se déroule la formation, dénommée « allocation d'installation » ;
- le versement d'une aide financière destinée à favoriser l'entrée dans l'emploi lors de l'obtention de la qualification ou du diplôme ;
- le versement d'une aide financière au déplacement.

Les actions de formation professionnelle en mobilité financées dans le cadre de ce dispositif peuvent être complétées ou cofinancées par des aides attribuées par les collectivités territoriales, par les organismes qui contribuent à l'insertion, par les entreprises ou des groupements d'entreprises.

Ces nouvelles dispositions ont le mérite de clarifier un système qui reposait sur un empilement de strates réglementaires (circulaire PIJ, circulaire FIM, autres dispositifs spécifiques) devenu largement illisible. La situation des différents stagiaires demeure néanmoins hétérogène en fonction de leur collectivité ultramarine d'origine puisque chacune d'entre elle a conclu une convention spécifique avec LADOM qui lui permet de compléter les versements effectués par l'Etat (sous forme d' « allocation complémentaire hébergement » ou « allocation complémentaire de ressources »). Au total, les ressources attribuées à un stagiaire de la formation professionnelle sont composées d'une rémunération de base versée selon les situations par l'ASP, l'AFPA, Pôle Emploi, complétée ou non par une mesure Etat et des mesures des collectivités. Ces ressources varient selon la filière, la collectivité et l'âge.

La prestation Etat (ACM) est une allocation différentielle qui permet de percevoir un montant maximum de 700 € par mois pour les stagiaires de la formation professionnelle et de 1073 € (SMIC net) pour les salariés en contrat d'apprentissage ou de professionnalisation. Le montant maximum versé est de 7500 € sur une durée que le décret du 18 novembre 2010 et la circulaire du 1^{er} février 2011 fixent à deux ans, alors que l'arrêté du 18 novembre la fixe à trois ans (cf. *supra*), durée que LADOM a retenue puisqu'elle correspond à l'ancien système du PIJ et à la durée de ses formations sanitaires et sociales. En outre, une aide à l'installation de 800 € au maximum peut être accordée « sous réserve de ressources insuffisantes » (condition non explicitée dans les textes ni dans les barèmes de LADOM). Enfin, une aide financière à l'accompagnement vers l'emploi de 1400 € maximum peut être versée dans les deux mois suivant la validation d'un diplôme.

Le stagiaire ne dispose de visibilité sur ses futures ressources qu'après un entretien approfondi avec un conseiller. Il n'a au surplus qu'une connaissance très limitée de l'engagement financier que représente l'aide de LADOM, puisque le conseiller en insertion qui le reçoit a un objectif annuel fixé en nombre de mesures et non en coût engagé, et que la portée budgétaire de ces décisions n'est surveillée que par le siège. Il

conviendrait à cet égard de renforcer la responsabilisation budgétaire des conseillers en insertion et des bénéficiaires en systématisant le principe de suivi budgétaire local des mesures et d'information des stagiaires sur les risques qu'ils encourent en cas de manque d'assiduité et de non respect de la charte d'engagement prévue par l'arrêté du 18 novembre 2010 (suspension de l'aide financière).

2. Une évolution peu dynamique du nombre global de bénéficiaires

On peut distinguer en 2010 treize « filières de production » différentes parmi lesquelles les principales sont :

- des formations financées par l'Etat : AFPA (droit de tirage sur un marché public), formation individualisée en mobilité (FIM, devenue mesure de formation emploi ou MFE) ;
- les programmes régionaux de formation professionnelle des DOM ou de métropole (PRFP) ;
- les contrats en alternance (apprentissage ou professionnalisation) ;
- les formations dans les carrières sanitaires et sociales.

Les autres actions comprennent les modules de préparation à l'entrée en alternance, stages pratiques en entreprise, les formations soutenues par des programmes européens, les actions partenaires menées avec des collectivités, les actions à l'étranger (programme québécois notamment) et des filières spécifiques culturelles et sportives. La répartition par domaine professionnel en 2010 montre une nette prédominance du secteur tertiaire, notamment sanitaire et social (35 % des nouveaux bénéficiaires).

Un même stagiaire peut bénéficier de plusieurs mesures, tant qu'il reste sous le plafond des 7500€⁹ (ainsi d'un module de préparation à l'entrée en alternance, suivi de l'accompagnement dans l'alternance à proprement parler). Cette situation explique que LADOM tienne une double statistique, d'une part sur le nombre de mesures proposées, d'autre part sur le nombre de bénéficiaires concernés. L'évolution du nombre annuel de nouveaux bénéficiaires démontre une relative stabilité de l'activité de l'agence (+3.4 % entre 2005 et 2010), qui se vérifie sur les principaux programmes de mobilité, la baisse de certains programmes compensant notamment la montée en charge des principales filières.

Tableau n° 12 : Evolution du nombre de nouveaux bénéficiaires

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	% 2005-2010
Nouveaux bénéficiaires	4390	4811	4574	4159	4431	4543	+3.4 %
Nouvelles mesures	5736	5786	5529	5128	5375	5315	-7.3 %
AFPA	826	957	842	1164	1128	1031	+24.8 %
FIM	913	949	993	779	959	1073	+17.5 %
PRFP	735	747	848	608	488	575	-21.7 %
Santé/ social	512	658	451	500	717	754	+47.2 %
Autres	1404	1500	1440	1108	1139	1110	-20.9 %

Source : Cour des comptes d'après LADOM-SIAM

⁹ Au-delà, il ne peut plus bénéficier de nouvelles mesures avant 36 mois.

Le nombre de bénéficiaires de l'allocation PIJ est lui aussi stable (3291 en 2009 et 3294 en 2010). De même, le nombre de transits organisés sur l'année par LADOM pour des bénéficiaires inscrits sur les années précédentes est resté stable sur la période à près de 3000 par an (2919 en 2010). Le constat qui peut en être dressé est que l'évolution des moyens alloués à l'agence sur la période (+14,6 % sur la seule mobilité professionnelle entre 2005 et 2009) ne s'est pas accompagnée d'une évolution comparable du nombre de nouveaux bénéficiaires.

Cette tendance ne préjuge pas du nombre total de stagiaires suivis, qui peut augmenter compte tenu de la durée des formations : ainsi le rapport d'activité 2007 soulignait-il une hausse des dossiers suivis de 55 % entre 2003 et 2007. Cet indicateur, qui ne figure plus depuis cette date au bilan d'activité, permettrait d'apprécier l'évolution de l'activité de LADOM par rapport à celle de ses moyens. L'actuel tableau de bord utilisé par LADOM pour évaluer le nombre moyen de dossiers par agent ne prend en effet en compte que les nouveaux bénéficiaires (soit un nombre moyen pondéré de 56,6 dossiers nouveaux sur l'année 2010 en métropole) et ne permet pas de comparaison avec l'objectif fixé par la COM (666 « mesures gérées »).

LADOM tient par ailleurs une comptabilité analytique qui lui permet de calculer des coûts moyens par filière et par financeur de la mobilité. Des écarts importants sont constatés selon la filière de référence, le stage AFPA coûtant ainsi en moyenne 2760 € par bénéficiaire alors que l'alternance ne représente que 648 € : cette différence tient à la nature de l'aide apportée, seulement financière et d'accompagnement dans le cas de l'alternance, beaucoup plus large (y compris hébergement) dans le cadre d'une prise en charge en centre AFPA.

Tableau n° 13 : Coût moyen mensuel total des mesures, en €

	2009	Evolution depuis 2005
Coût moyen toutes filières confondues	1128	-23.2 %
AFPA	2760	-17.9 %
FIM	1763	+12.2 %
PRFP	925	+7.2 %
Alternance	648	-96.6%

Source : Cour des comptes d'après DAF LADOM

L'évolution des coûts moyens, toutes filières confondues (-23.2 %), démontre une volonté de maîtrise du paramètre financier dans la délivrance des aides. En outre, la part des financeurs autres que l'Etat s'est renforcée sur la période considérée même s'il reste des marges de manœuvre importantes pour associer les collectivités ultramarines ou d'autres financeurs potentiels à l'action de LADOM.

B. L'INDICATEUR D'INCLUSION DANS L'EMPLOI PROGRESSE MALGRE UN TAUX DE RENSEIGNEMENT ENCORE LIMITE

L'indicateur d'inclusion dans l'emploi est sans doute le plus significatif pour évaluer l'efficacité de l'action de LADOM. Si le taux de validation des formations a peu évolué, la progression du taux d'inclusion dans l'emploi est en revanche positive, passant de 32 à 45 % entre 2005 et 2010.

Tableau n° 14 : Taux de validation et devenir des bénéficiaires d'une mesure

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Taux de validation totale ou partielle	66 %	71 %	72 %	72 %	70 %	70 %
Devenir : emploi	32 %	34 %	38 %	38 %	39 %	45 %
Devenir : formation	6%	6 %	7 %	8%	6%	7%

Taux calculé au 31.12.N pour les sorties de parcours du 1.10.N-1 au 30.09.N

Source : Cour des comptes, d'après DAF-LADOM

L'interprétation de ce taux est cependant délicate, car il est calculé à partir des données disponibles qui ne représentent que 2/3 environ des bénéficiaires d'une mesure LADOM. En effet, cet indicateur est construit à partir des dossiers « renseignés », c'est-à-dire pour lesquels LADOM a obtenu des informations précises du bénéficiaire. La fiabilité de ces taux reste aujourd'hui limitée compte tenu de l'importance des dossiers non renseignés qui représentent plus de 30 % du total des sorties de parcours dans l'année, soit 1369 bénéficiaires pour la dernière année disponible.

Tableau n° 15 : Taux de renseignement des enquêtes LADOM

	2010
% de dossiers non renseignés au titre de la validation	23 % soit 969 personnes sorties d'un parcours LADOM
% de dossiers non renseignés au titre du devenir	31 % soit 1369 personnes sorties d'un parcours LADOM
% de dossiers non renseignés au titre de la localisation (outre-mer ou métropole)	37 % soit 1574 personnes sorties d'un parcours LADOM

Source : Cour des comptes, d'après DAF-LADOM

Sur la dernière année disponible, parmi les 4 538 personnes sorties d'un parcours de LADOM, 877 sont donc inscrites au chômage et 1 574 sont dans une situation non identifiée. LADOM ne dispose pas actuellement de données distinctes à la sortie, après la sortie à trois mois et à six mois après puisque l'indicateur est actualisé au fil de l'eau et des relances des conseillers. Il n'est donc pas possible de le comparer aux objectifs de la convention d'objectifs et de moyens (50 % à la sortie, 60 % 6 mois après, pour un taux de renseignement de 95 %).

Cette question du devenir rejoint celle du contrôle interne opéré en matière de suivi des stagiaires et celle de l'absence de directives et de règles méthodologiques, soulignées plus haut. A cet égard, l'absence de communication, par la délégation métropolitaine d'accueil, d'une liste des stagiaires en fin de formation retournant dans leur DOM à la délégation d'origine est symptomatique. Aucun suivi post-formation n'est en réalité effectué de façon systématique, le dispositif reposant uniquement sur les sollicitations éventuelles du stagiaire, qui serait d'ailleurs renvoyé vers le Pôle emploi si sa mesure a pris fin. La délégation réunionnaise avait tenté de préfigurer une « cellule emploi » vouée à l'aide au placement en fin de parcours mais ce projet utile (qui avait abouti pour le placement d'auxiliaires en puériculture) a été abandonné, faute de constituer une priorité au niveau national.

Même en tenant compte du taux d'inclusion dans l'emploi *et* la formation (52 % en 2010) des progrès restent possibles. Ils passeront principalement par :

- l'amélioration qualitative du suivi des dossiers via la mise en place de mesures de contrôle interne adaptées à cet égard et une meilleure formation des agents d'accueil et d'orientation ;
- le développement d'un suivi « post-mesure de formation » permettant au jeune stagiaire de bénéficier d'opportunités identifiées par la délégation métropolitaine ou par sa délégation d'origine, s'il souhaite y retourner ;
- le développement d'une démarche partenariale qui vient d'être engagée (cf. *infra*).

C. UN DEVELOPPEMENT DES PARTENARIATS A ENCOURAGER ET A ENCADRER

La progression du taux d'inclusion dans l'emploi vient sans doute du changement amorcé par les conventions d'objectifs et de moyens, qui vise à passer d'une logique de guichet à une logique d'offre. Cette rupture dans l'approche de l'accueil et du suivi n'est pas encore complètement assimilée par l'ensemble des équipes mais elle commence à porter ses premiers fruits.

La convention d'objectifs et de moyens prévoit une révision des fonctions et responsabilités des délégués régionaux et la mise en œuvre de partenariats actifs à la fois avec les collectivités, avec les branches professionnelles et avec les grandes entreprises. Une transformation s'opère ainsi au sein de LADOM, qui veut désormais se positionner comme un partenaire de l'entreprise et proposer une offre de formation allant vers l'emploi. Les conseillers en insertion professionnelle devraient pouvoir associer une demande rationalisée en fonction des bassins d'emploi et des métiers en tension. Un tel changement d'approche devrait désormais être concrétisé dans un projet d'entreprise annoncé par LADOM.

Ce changement a d'abord donné lieu à la mise en ligne d'un nouveau portail d'offres de parcours, alimenté par les délégations métropolitaines afin que les conseillers recevant les candidats ultramarins soient en mesure de les prépositionner directement sur une offre existante. Cependant, LADOM n'a pas encore pris toute la mesure de cet outil. En effet son utilité est conditionnée par une sélection rigoureuse des offres mises en ligne par les délégations métropolitaines, qui devrait ressortir d'une analyse fine des bassins d'emploi. Or, c'est un nouveau métier qui n'est pas encore formalisé au sein de ces délégations. Aucun outil de repérage et de synthèse des secteurs en tension n'est encore produit de manière systématique. L'analyse passe donc par un travail de lecture de la presse écrite et des enquêtes annuelles en besoin de main d'œuvre (BMO) du Pôle emploi, les éventuels abonnements à des informations économiques et la veille sur les travaux des observatoires régionaux des métiers. Sans traçabilité ni mutualisation possible de ces travaux, alors qu'aucune procédure formalisée de sélection des organismes de formation ainsi mis en avant n'existe, on ne peut exclure le risque de choix hasardeux ou perpétués par habitude. L'initiative d'une des délégations, consistant à désigner un référent pour la veille économique pourrait être généralisée, à condition de précisément cadrer ses missions et les produits qu'il devrait réaliser de façon régulière et diffuser au sein de la délégation après validation par le délégué.

La seconde voie choisie par LADOM consiste à développer des partenariats extérieurs, jusqu'à présent inexistantes ou très rares. Un nouveau poste correspondant à

la fonction de « délégué au développement, aux partenariats et à la communication » a été créée à la fin de 2009. L'année 2010 a été consacrée à l'élaboration de nouveaux documents de communication extérieure visant à renouveler l'image de l'agence, à l'élaboration d'un premier carnet d'adresses d'entreprises potentiellement partenaires de long terme de LADOM et au lancement de partenariats. Aujourd'hui, LADOM a signé deux accords, avec AGEFOS PME et avec OPCALIA, en juin 2010, afin de développer l'accès des jeunes aux contrats de professionnalisation. L'engagement consiste à *« faciliter l'émergence de solutions institutionnelles, techniques et financières favorisant la promotion des dispositifs communs en réponse aux besoins de recrutement des PME »*, mais il doit encore être décliné en termes plus opérationnels au niveau régional (où peuvent être pris des engagements sur la prospection des entreprises, la promotion du dispositif, l'information des candidats). Un projet particulièrement structurant piloté par OPCALIA est en cours concernant les contrats de professionnalisation, pour mettre en place 500 contrats en 2 ans via un processus de mobilité (PRODOM).

En outre, une dizaine d'accords, non formalisés, seraient en cours de discussion, notamment avec des entreprises (Derichebourg, EDF, Veolia), des fondations (Fondation Agir contre l'exclusion, France volontaires ou des organismes de formation (AFPA et ACSEA pour le secteur de l'hôtellerie). Les délégations régionales suivent également cette démarche et développent des partenariats, soit en déclinant les conventions nationales, soit en ouvrant de nouvelles pistes locales (dont le niveau de formalisation, avec ou sans convention, est variable).

Enfin, LADOM s'est engagée dans une troisième voie consistant à communiquer des informations plus régulièrement, à la fois en direction des publics concernés et des entreprises. Au-delà des inaugurations officielles de l'année 2010 auxquelles ont donné lieu les déménagements des délégations régionales, des « ateliers métiers » sont organisés à la Réunion, des « mardis de la mobilité » radiophoniques en Martinique ou des « vendredis de la mobilité » en Guadeloupe. Les conseillers en insertion participent également à des salons professionnels et à des forums d'orientation.

Au total, une dynamique est créée. Elle doit être encadrée et organisée. En effet, la multiplication en cours des projets de partenariat va rendre leur suivi complexe, d'autant que le véritable travail commence après la signature des projets de convention. LADOM aurait donc tout intérêt à associer très étroitement les délégués régionaux, voire à en faire des chefs de projet sur certains sujets qui peuvent concerner plus spécifiquement leur région. Le compte rendu concret des résultats (nombre de stagiaires insérés, nombre d'événements co-organisés, etc.) devra être rigoureux. Il conviendra surtout d'établir un plan stratégique et un calendrier d'action, aujourd'hui inexistants.

LADOM accompagne la formation d'environ 4 000 stagiaires par an, nombre stable depuis 2005 mais qu'il faut mettre en parallèle avec une amélioration qualitative puisque le taux d'inclusion dans l'emploi en tant que tel (hors parcours complémentaire de formation) atteint désormais 45 %. LADOM ne dispose toutefois d'aucune information sur 30 % d'une cohorte à sa sortie et environ 16 % un an plus tard.

La Cour recommande d'améliorer les outils de suivi des stagiaires en cours de formation et à l'issue de cette dernière. L'agence devrait aussi développer une logique d'alerte systématique de la délégation d'origine lors du retour d'un jeune

dans son DOM (près de 50 % d'une cohorte) afin de pouvoir lui garantir un suivi post-formation.

Plus largement, la logique d'offre développée par LADOM doit encore être professionnalisée autour d'un plan d'action stratégique afin d'éviter un risque de dispersion.

II. LA PRISE EN CHARGE DE LA MISSION DE CONTINUITE TERRITORIALE

A. L'ARTICULATION ENTRE LE FONDS DE CONTINUITE TERRITORIALE ET L'ACTIVITE HISTORIQUE DE LADOM

Les nouvelles missions de LADOM en matière de gestion du passeport mobilité études (confiée au CNOUS jusqu'au 1^{er} juin 2010) et de l'aide à la continuité territoriale (dotation accordée aux régions entre 2004 et 2010) transforment profondément son rôle. C'est la LODEOM du 27 mai 2009 qui a créé un fonds de continuité territoriale (FCT).

Article 50 LODEOM (extraits)

I. Il est créé un fonds de continuité territoriale en faveur des personnes ayant leur résidence habituelle dans l'une des collectivités suivantes : la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, Mayotte, la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, La Réunion, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis-et-Futuna.

Les ressources affectées à ce fonds sont fixées chaque année par la loi de finances. Les modalités de fonctionnement du fonds sont fixées par décret.

II.-Le fonds de continuité territoriale finance des aides à la continuité territoriale ainsi que des aides destinées aux étudiants de l'enseignement supérieur et aux élèves du second cycle de l'enseignement secondaire. Il finance également des aides liées aux déplacements justifiés par la formation professionnelle en mobilité.

Les résidents des collectivités mentionnées au premier alinéa du I peuvent bénéficier des aides financées par le fonds de continuité territoriale sous conditions de ressources. Les plafonds de ressources pris en compte sont fixés par arrêtés conjoints du ministre chargé du budget et du ministre chargé de l'outre-mer. Ces arrêtés tiennent compte, notamment, du revenu moyen par habitant dans chacune des collectivités mentionnées au premier alinéa du I, et de la distance entre chacune de ces collectivités et la métropole.

Le décret n°2010-1425 du 18 novembre 2010 précise que le fonds de continuité territoriale finance :

- l'aide à la continuité territoriale, destinée à payer une partie du titre de transport des résidents d'outre-mer entre leur collectivité de résidence et le territoire métropolitain ;
- le « passeport-mobilité études » destiné aux étudiants inscrits dans un établissement d'enseignement supérieur (et aux élèves du second cycle de l'enseignement secondaire de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Saint-Barthélemy) en raison de l'inexistence ou de la saturation, sur le territoire de résidence, de la filière d'études choisie, qui paie de même une partie du titre de transport ;
- le « passeport-mobilité formation professionnelle » destiné aux résidents d'outre-mer bénéficiant d'une mesure de formation professionnelle en mobilité.

Si LADOM disposait déjà d'une organisation et de connaissances pour « le passeport-mobilité professionnelle » puisqu'il reprend en réalité les grandes lignes du dispositif d'aide au transport des stagiaires en formation déjà existant, elle a revanche dû assimiler deux nouveaux dispositifs. Elle a toutefois pu se préparer à leur mise en œuvre avant la parution des textes d'application.

LADOM a entrepris dès 2010 à la fois de recruter des personnels supplémentaires (les 30 ETP hors plafond d'emploi mentionnés *supra*) et de s'installer dans des locaux plus adaptés à l'accueil du public dans tous les départements d'outre-mer. Si les principes de gestion de ces dispositifs ne sont pas en eux-mêmes très complexes, ils imposent néanmoins la mise en œuvre de nouvelles règles de contrôle et un dimensionnement cohérent des plateformes d'accueil.

Fondamentalement, la cohérence du dispositif repose sur un ajustement des enveloppes budgétaires aux critères d'éligibilité qui ne semble pas avoir donné lieu à une réflexion approfondie. Au-delà, la prise en charge de ces missions pose la question de la création des groupements d'intérêt public (GIP) prévus par la loi.

B. UN SUIVI NECESSAIRE DES CRITERES D'ELIGIBILITE AU REGARD DES ENVELOPPES BUDGETAIRES

1. Le passeport mobilité études

LADOM a repris la gestion du passeport dédié aux étudiants dès le 1^{er} juin 2010, pour assurer les départs de la rentrée 2010-11 sous l'empire des anciens décrets du 18 février 2004. Elle a ce titre délivré 10 305 billets pour un montant total de 7,8 M € sur le seul second semestre 2010. Or, l'enveloppe prévue pour l'ensemble de l'année 2011 n'est que de 7,4 M €, correspondant à 11 487 billets.

Certes, les critères d'éligibilité ont été modifiés par les textes d'application de la LODEOM : désormais, seuls les étudiants boursiers, rattachés un foyer fiscal placé sous un seuil défini par arrêté, ont droit à un remboursement à 100 %, les autres ne pouvant prétendre qu'à 50 % du billet. Pour autant, il semble que deux critères n'ont pas été pris en considération dans le calcul de l'enveloppe. D'une part, le critère de réalisation de la première et de la terminale sur le territoire d'origine a disparu des textes au profit du critère de « résidence habituelle », qui n'est pas défini. Dans les départements où LADOM appliquait ce critère à la lettre (sur justificatifs scolaires), cette modification pourrait créer un appel d'air pour un ensemble d'étudiants qui seraient apparemment domiciliés chez leurs parents alors qu'en réalité ils seraient installés en métropole, fait que LADOM n'a pas les moyens de vérifier. D'autre part, la majorité des étudiants ultra-marins sont effectivement boursiers, notamment à Mayotte, où le délégué régional estimait ses besoins, fin 2010, à près de 4 M € (1.4 M€ actuellement inscrits au budget).

LADOM souligne ainsi elle-même que la dépense annuelle moyenne au cours des cinq derniers exercices était de 13,4 M€ et que l'enveloppe actuelle de 7,4 M € devra donc être reconsidérée compte tenu d'un écart prévisible de près de 6 M€.

2. Les paramètres du dispositif de continuité territoriale

Jusqu'en 2010, ce sont les conseils régionaux qui disposaient d'une dotation pour la continuité territoriale, créée par l'article 60 de la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003. Ces prestations étaient donc servies directement par les collectivités, dans des conditions qu'elles définissaient et après agrément communautaire (notification obligatoire des régimes d'aide à caractère social). Le montant total des dotations potentielles fixées par la loi de finances et les arrêtés annuels a varié chaque année, mais se situait entre 26 M€ et 32 M €. Il était prévu que l'enveloppe de l'Etat soit abondée à parité par les crédits européens et par une contribution des collectivités, l'objectif étant de faire voyager 200 000 personnes bénéficiant d'une aide moyenne de 150 €. Pour autant, la Cour relevait, dans son rapport public de 2008¹⁰, l'absence des abondements additionnels, la tardive mise en place du dispositif dans des conditions d'éligibilité disparates et de hausse des tarifs aériens, et au final l'échec d'un dispositif au demeurant marqué par des abus de gestion.

La reprise en main du dispositif par l'Etat s'est donc faite dans le cadre de la LODEOM, mais à compter du 18 novembre 2010 seulement, date à laquelle le montant de l'aide et la condition de ressource ont été connus. Sont éligibles à l'aide simple (170 à 340 €) les personnes rattachées à un foyer fiscal dont le niveau de ressources, défini comme le rapport entre le revenu annuel et le nombre de parts, ne dépasse pas le montant supérieur de la tranche d'imposition définie au deuxième alinéa du 1 de l'article 197 I du code général des impôts, soit 11 896 €. Une majoration de cette aide (270 à 560 €) est prévue lorsque ce rapport est inférieur à 6 000 € ou 8 400 € selon les collectivités.

L'enveloppe actuellement prévue pour l'année 2011 est de 19.2 M€, ce qui représente, selon les hypothèses de calcul, 70 697 billets d'avion. Or, le croisement des critères d'éligibilité et des critères socio-économiques propres à l'outre-mer, d'une part, l'analyse des données utilisées par les tutelles pour bâtir cette projection et les réalisations à trois mois d'ouverture du dispositif tendent à démontrer que l'enveloppe prévue ne suffira pas à couvrir la demande.

En effet, la part des ménages non imposés est prépondérante dans les DOM (61,3 % à la Réunion, 69,9 % à la Martinique, 73 % en Guadeloupe, 75 % en Guyane). Compte tenu du nombre moyen de personnes par ménages (moyenne de 2,9 pour l'ensemble des DOM), on peut estimer à 526 000 le nombre de personnes non imposables qui seraient éligibles au dispositif, pour les 4 DOM seulement. Cette première estimation ne comprend pas l'ensemble des ménages qui paie un impôt tout en étant éligible (revenu compris entre 5 963 € et 11 896 € après application du quotient familial), ce qui conduit à couvrir l'essentiel de la population, compte tenu d'un revenu fiscal médian déclaré par unité de consommation qui est par exemple de 8 944 € à la Réunion.

Ce constat conduit à se demander comment ont été élaborés des seuils d'éligibilité couvrant aussi largement la population. Une note de la DéGéOM portant sur l'« élaboration des éléments chiffrés du dispositif d'aide au déplacement du fonds de continuité territoriale » montre qu'en réalité les caractéristiques du dispositif ont été

¹⁰ « La dotation de continuité territoriale aérienne avec l'outre-mer », RPA 2008

élaborées à partir des seules statistiques disponibles sur l'application de l'ancien dispositif de continuité. Ces simulations ont un intérêt très limité dans la mesure où la Martinique et la Réunion avaient suspendu son application à partir de septembre 2007, et où la Guyane n'était jamais entrée dans le dispositif. Par ailleurs, à Mayotte et en Guadeloupe, les critères appliqués n'étaient pas comparables à ceux de l'Etat (les montants étaient par exemple modulés en fonction de l'âge à la Guadeloupe) et des désaccords persistants entre l'Etat et les conseils régionaux concernant les versements de la dotation avaient ralenti le flux de délivrance. Ce sont donc des dispositifs qui fonctionnaient peu ou à très bas régime qui ont servi à élaborer des projections de consommation que l'on peut qualifier d'optimistes, même lorsqu'on les compare au seul nombre de foyers fiscaux non imposés (sans tenir compte du nombre de personnes par foyer).

Tableau n° 16 : Nombre de déplacements attendus et foyers fiscaux non imposés

	La Réunion	Guadeloupe	Martinique	Guyane
Foyers fiscaux non imposés	145 000	168 500	157 000	62 500
Déplacements budgétés par la DéGéOM ¹¹	20 799	23 020	18 554	6 800 ¹²
Coût budgétaire projeté en 2011	6,3 M€	5,3 M€	4,2 M€	2,8 M€

Source : Cour des comptes d'après TER INSEE 2008-10, compte non tenu d'une moyenne de 2,9 personnes par foyer fiscal

Concernant Mayotte, pour laquelle l'estimation du nombre de foyers fiscaux n'est pas disponible mais où le niveau de vie moyen individuel est de 3 700 € par an, la DéGéOM n'a budgété que 1 524 billets (600 k €), pour une population de 186 000 personnes.

Le montant de l'aide a quant à lui été fixé en fonction de paramètres exogènes au dispositif : il s'agit d'un taux d'aide constant de 20 % (aide simple) ou 33 % (aide majorée) d'un « prix de référence construit à partir du coût moyen des billets de transport du passeport-mobilité ».

Ni le critère de ressources ni le critère de montant n'ont donc été utilisés pour un calibrage budgétaire de la mesure. Si un « taux de chute » doit bien sûr être retenu (population ne souhaitant pas voyager ou n'étant pas en mesure d'assumer la part restant à charge, même en empruntant le complément), ces estimations de consommation ne prennent pas en considération le fait que des collectivités complètent le dispositif étatique (par exemple à la Réunion, afin d'attendre le montant majoré pour tous les publics même situés entre la première et la deuxième tranche), ce qui constitue

¹¹ Le calcul de la part des aides à taux simple et à taux majoré n'a donc été appliqué qu'à cette population extrêmement limitée (on a ainsi considéré pour la Guadeloupe que 61 % des 22 418 demandeurs seraient éligibles à l'aide majorée et 39 % à l'aide simple à partir de données dites INSEE non sourcées et non retraçables).

¹² Après modification par la Cour d'une incohérence majeure sur la Guyane, où sont programmés 36 800 déplacements au tableau budgétaire de LADOM pour un montant total de 2,8 M €. Il apparaît en fait à la lecture de la note de la DéGéOM qu'il s'agit de 6 800 mesures à programmer et qu'il conviendrait de modifier le nombre total de billets annoncés (70 697 et non 100 697)

une incitation supplémentaire au départ. Elles ne tiennent pas compte non plus de la visibilité donnée au dispositif via une communication accrue des régions qui souhaitent s'associer à la relance du dispositif (le conseil régional délivre et préinstruct directement des dossiers dans quatre antennes à la Réunion). La comparaison avec les montants dépensés par les collectivités en année pleine de fonctionnement du dispositif, malgré les limitations qu'il connaissait alors, est d'ailleurs parlante : en 2007, la Réunion annonçait près de 20 M€ de dépenses, la Martinique plus de 10 M€ et la Guadeloupe annonce sur son site Internet avoir dépensé 40,4 M€ en 6 ans.

Les premières réalisations sur l'année 2011 confirment cette problématique. L'exemple le plus net du sous-dimensionnement de l'enveloppe est sans doute celui de la Réunion, dont le guichet a fonctionné dès le 18 novembre en application de la LODEOM parce qu'il avait ouvert précocement à l'été 2010 pour gérer au nom de la région l'ancien dispositif. Au 1^{er} juillet 2011, soit en six mois de mise en œuvre au nom de l'Etat, 30 527 bons de continuité territoriale avaient été émis pour un engagement de 5,9 M€ sur les fonds Etat, soit un taux de consommation de 94 % de l'enveloppe prévisionnelle. Au surplus, 87,3 % de ces bons émis avaient déjà été réalisés, c'est-à-dire réellement consommés, et devaient donc être remboursés à leurs bénéficiaires ou aux agences de voyage.

Dans un point d'étape à fin mars, le délégué régional de la Réunion alerte d'ailleurs le siège sur le flux de dossiers entrants, qui représenterait en moyenne plus de 1000 dossiers par semaine (sans inclure les dossiers ne donnant lieu qu'à un paiement sur la part complémentaire régionale, soit un total de 1594 dossiers/semaine). Une prolongation de cette tendance sur l'année conduirait à un besoin de 15,8 M € sur le budget Etat en année pleine (en sus de la part régionale de 13,9 M€).

A Mayotte, entre le 21 février (date d'ouverture, sans communication officielle) et le 25 mars soit en un mois de fonctionnement du dispositif, 469 bons avaient été délivrés pour un total de 339 k€ soit 57 % des crédits annuels, alors que la montée en charge du dispositif était encore en cours (inauguration en mars, départementalisation, création du GIP etc.) Au 1^{er} juillet, ce sont 1445 bons pour un engagement représentant 98 % de l'enveloppe initialement prévue qui ont été délivrés. En Martinique, l'enveloppe initiale est d'ores et déjà dépassée pour les engagements, à 109 % du montant (4,2 M€ budgété). En Guadeloupe, la situation est plus équilibrée mais partiellement imputable à l'existence parallèle d'un guichet régional dont la pérennité n'est pas assurée au regard du droit européen (cf.*infra*). En Guyane, la faiblesse des émissions s'explique largement par l'ouverture tardive du guichet LADOM, en avril 2011.

Au 1^{er} juillet 2011, la consommation des crédits est détaillée dans le tableau ci-dessous :

**Tableau n° 17 : Consommation des crédits de l'aide à la continuité territoriale au
1^{er} juillet 2011**

BONS EMIS	GADELOUPE	MARTINIQUE	MAYOTTE	GUYANE	REUNION	TOTAL
Nombre total de bons émis	12 700	19 072	1 445	120	30 527	63 864
% du nombre total	20%	30%	2%	0%	48%	100%
Dont aide majorée	8 366	13 386	1 140	72	11 143	34 107
%	66%	70%	79%	72%	37%	53%
Dont aide simple	4 334	5 686	305	48	8 476	18 849
%	34%	30%	21%	40%	28%	30%
Dont aide spécifique Région					10 638	10 638
%					35%	17%
Budget engagé	2 995 600 €	5 880 690 €	583 950 €	30 240 €	10 989 720 €	20 480 200 €
Part Etat	2 995 600 €	4 582 090 €	583 950 €	30 240 €	5 935 600 €	14 127 480 €
Budget prévisionnel 2011 Etat	5 308 800 €	4 204 200 €	598 600 €	2 812 900 €	6 332 700 €	19 257 200 €
% consommation budget Etat	56%	109%	98%	1%	94%	73%
Part Etat	100%	78%	100%	100%	54%	69%
Part région		1 298 600 €			5 054 120 €	6 352 720 €
Budget prévisionnel 2011 Région		450 000 €			8 000 000 €	8 450 000 €
% consommation budget Région		289%			63%	75%
Part Région	0%	22%	0%	0%	46,0%	31%
Budget prévisionnel total	5 308 800 €	4 654 200 €	598 600 €	2 812 900 €	14 332 700 €	27 707 200 €
% consommation budget total	56,4%	126,4%	97,6%	1,1%	76,7%	73,9%
Valeur moyenne A.C.T.	236 €	308 €	404 €	252 €	360 €	321 €
Non éligibles	1516	833	11	2	169	2531
% non éligibles	11,9%	4,4%	0,8%	1,7%	0,6%	4,0%
En instance	2062	6870	80	2	700	9714
Activité mensuelle	GADELOUPE	MARTINIQUE	MAYOTTE	GUYANE	REUNION	TOTAL
Janvier	303	570			6 922	7 795
Février	1 317	927	89		7 191	9 524
Mars	2 948	2 282	421		6 323	11 974
Avril	2 393	5 273	319	9	4 015	12 009
Mai	3 694	4 755	428	57	3 628	12 562
Juin	2 045	5 265	188	54	2 448	10 000
TOTAL	12 700	19 072	1 445	120	30 527	63 864
BONS REALISES FACTURES	GADELOUPE	MARTINIQUE	MAYOTTE	GUYANE	REUNION	TOTAL
Nombre total	3 028	6 529	641	38	26 658	36 894
Valeur bons Etat réalisés	710 260 €	1 491 218 €	249 551 €	9 600 €	5 131 449 €	7 592 078 €
Valeur bons Régions réalisés		408 820 €			4 380 550 €	4 789 370 €
Dont bons aide majorée	527 850 €	830 970 €	197 560 €	6 720 €	3 503 064 €	5 066 164 €
Dont bons aides simple	182 410 €	447 440 €	51 840 €	2 880 €	2 664 629 €	3 349 199 €
Dont bons aides spécifiques					3 344 305 €	3 344 305 €
Rapport bons réalisés / bons émis	23,8%	34,2%	44,4%	31,7%	87,3%	57,8%
Total budget réalisé	710 260 €	1 900 038 €	249 551 €	9 600 €	9 511 999 €	12 381 448 €
Part Etat	710 260 €	1 491 218 €	249 551 €	9 600 €	5 131 449 €	7 592 078 €
Budget prévisionnel Etat	5 308 800 €	4 204 200 €	598 600 €	2 812 900 €	6 332 700 €	19 257 200 €
% consommation budget Etat	13,4%	35,5%	41,7%	0,3%	81,0%	39,4%
Part Etat en %	100,0%	78,5%	100,0%	100,0%	53,9%	61,3%
Part région	0 €	408 820 €	0 €	0 €	4 380 550 €	4 789 370 €
Budget prévisionnel Région		450 000 €			8 000 000 €	8 450 000 €
% consommation budget Région		91%			55%	57%
Part Région en %	0,0%	21,5%	0,0%	0,0%	46,1%	38,7%
Budget prévisionnel total	5 308 800 €	4 654 200 €	598 600 €	2 812 900 €	14 332 700 €	27 707 200 €
% consommation budget total	13,4%	40,8%	41,7%	0,3%	66,4%	44,7%

Source : LADOM

Globalement, la dotation de l'Etat prévue au budget de LADOM se trouve donc « engagée » à hauteur de 73 %, correspondant à la valeur des bons délivrés, mais qui ne seront pas forcément tous présentés au paiement, cependant que la consommation effective des paiements se limite à près de 40 %. Ce chiffre peut sembler conforter

l'hypothèse d'un budget qui suffira pour l'année. Il reste qu'on ignore tout de la demande du second semestre, comme de la réalisation effective des voyages correspondant aux bons qui sont et seront délivrés.

Si une incertitude persiste donc sur la consommation finale de ces bons, les premières estimations sur la Réunion, la durée annuelle de validité et la possibilité d'obtenir un remboursement a posteriori incitent à une très grande prudence. La fongibilité de l'enveloppe du programme 123 permettra certes de garantir quelques marges de manœuvre mais la faiblesse de l'enveloppe budgétée pour le passeport mobilité étudiant implique que de tels reports s'effectueront essentiellement au détriment des actions de mobilité en formation professionnelle.

L'enveloppe budgétaire de la continuité territoriale doit donc faire l'objet d'un suivi particulièrement vigilant, qui implique la mise en place d'outils fiables : si les bons consommés sont enregistrés en comptabilité, les engagements non décaissés de LADOM font l'objet d'un suivi propre en comptabilité budgétaire qui doit permettre à LADOM d'anticiper d'éventuels flux de trésorerie en fin d'année civile à l'échéance des bons.

Dans ce cadre, la création du comité de suivi prévu à l'article 4 du décret 1424 du 18 novembre 2010 s'annonce particulièrement urgente. Placé sous la présidence du DéGéOM et rassemblant les tutelles, il doit être constitué *« pour examiner les conditions d'emploi du fonds et la répartition par catégories d'aide et par territoire opérée par LADOM »* et peut *« soumettre au ministre chargé de l'outre-mer des propositions consistant à réviser les conditions d'attribution des aides. »*

Il conviendrait à ce titre de procéder à des simulations plus élaborées que celles faites jusqu'à présent, y compris en recourant à des expertises extérieures. La DéGéOM pourrait en concertation avec la direction du budget et LADOM élaborer une méthodologie pour la projection annuelle de dépenses plus fiable, consistant premièrement à recenser l'ensemble des personnes physiques ayant potentiellement accès à l'aide à la continuité compte tenu des plafonds de ressources ; deuxièmement à appliquer un « taux de chute » constaté (bon émis par rapport au public potentiel, bons émis non réalisés) après un an, corrigé des éventuels biais statistiques (date d'ouverture des guichets, effets inflationnistes de mesures complémentaires régionales etc.) La comparaison avec l'enveloppe budgétaire disponible conduira ainsi à des ajustements éventuels des critères d'éligibilité pour les prochains exercices

Au total, un risque pèse sur la capacité du fonds à servir l'aide à la continuité territoriale, car la dotation de la loi de finances initiale pourrait apparaître sous-dimensionnée à échéance de l'année civile (date de validité des bons émis), compte tenu des critères d'éligibilité retenus. La fongibilité du programme 123, si elle assure une certaine souplesse en gestion, pourrait impliquer une montée en charge des dépenses de l'aide à la continuité au détriment des actions historiques de formation professionnelle. En outre, LADOM dont la trésorerie est tendue ne pourrait pas anticiper sur de futurs versements de l'Etat et serait obligée d'arrêter ses remboursements en cas d'épuisement des crédits.

Le suivi de la consommation du fonds et le réajustement des montants prévus ou celui des critères d'attribution en fonction des dépenses observées apparaît donc crucial. La Cour recommande la mise en place urgente du comité de suivi du fonds de continuité territoriale prévu par les textes réglementaires, et de le doter des moyens statistiques d'assurer la maîtrise d'un dispositif qui doit concilier d'une part le caractère limitatif de l'autorisation budgétaire parlementaire et d'autre part l'ouverture d'un guichet pour une population éligible dont la demande dépasserait très largement, si elle était massive, les disponibilités prévisionnelles du fonds.

C. L'ARTICULATION AVEC L'ACTION DES COLLECTIVITES ET LES GIP

L'article 50 de la LODEOM prévoyait la constitution dans chaque collectivité d'outre-mer d'un GIP associant l'Etat, les collectivités et toute autre personne de droit public ou privé, assurant pour le compte de LADOM la gestion déconcentrée des dispositifs de mobilité et de continuité territoriale.

La situation est très variable d'une région à l'autre. Le conseil général de Mayotte souhaite très clairement créer un GIP et un premier projet a été rédigé avec LADOM. Le conseil régional de la Réunion a signé un protocole d'accord en mai 2010 sur la création d'un GIP mais fonctionne par ailleurs par voie de conventionnement avec LADOM. Ses priorités portent plus clairement sur le bon fonctionnement d'un dispositif dans lequel il est lui-même directement impliqué (via une aide complémentaire sur certains publics et des antennes d'accueil) que sur sa forme institutionnelle. Le conseil régional de la Martinique a lui aussi procédé par voie de conventionnement avec LADOM.

Enfin, le conseil régional de la Guadeloupe a une position très différente. Seule collectivité à avoir continué jusqu'en 2010 à délivrer des bons de voyage au titre de la dotation de continuité, elle se refuse à participer au nouveau dispositif sous égide de l'Etat et a mis en place sur ses propres crédits un dispositif de continuité territoriale, avec des conditions d'éligibilité plus strictes qu'auparavant et en annonçant que *« les aides sont allouées dans la limite des crédits disponibles »* sur le budget de la région. Ce dispositif parallèle est susceptible de poser plusieurs problèmes. D'une part, il doit être notifié à l'Union européenne au titre des aides sociales. D'autre part, l'article 11 du décret 1424 du 18 novembre 2010 prévoit qu'*« au cours d'une même année civile, il ne peut être versé plusieurs des aides prévues aux III, IV et V de l'article 50 de la loi du 27 mai 2009 susvisée. L'aide n'est versée qu'une fois par an et, sans préjudice du second alinéa de l'article 3, ne peut être cumulée, pour le financement du même déplacement, avec aucune autre aide individuelle versée par une personne publique. »* Or, en l'absence de communication entre le conseil régional et LADOM et de croisement des dossiers servis, rien ne permet d'assurer qu'une même personne n'utilisera pas à la fois une aide de l'Etat et une autre de la collectivité.

Au demeurant, la question de la cohérence dans la gestion des fonds dédiés à la mobilité se pose aussi dans les autres départements. Ainsi les travaux de la chambre régionale des comptes de la Réunion sur les comptes administratifs des collectivités permettent-ils de constater que le département consacrait en 2009 13,4 M€ à la mobilité étudiante et 6,5 M€ à la mobilité en emploi via le Comité national d'accueil et d'action pour les Réunionnais en mobilité (CNARM, créé à l'époque du BUMIDOM). La

collectivité départementale de Mayotte a consacré en moyenne 17,6 M€ par an sur les cinq dernières années à l'aide à la mobilité de ses lycéens et étudiants.

De manière plus générale, se pose donc ici la question de la mutualisation des moyens. Compte tenu des relations parfois difficiles entre les collectivités elles-mêmes et de leurs priorités souvent divergentes, il n'est pas certain que la constitution d'un GIP permette d'aplanir ces différences et de créer une dynamique commune. La sénatrice Anne-Marie Payet, dans son rapport à la commission des affaires sociales sur la mission outre-mer, pour le début budgétaire 2011, soulignait les risques associés à la constitution d'un GIP : *« La LODEOM avait envisagé de créer dans chaque DOM un groupement d'intérêt public associant les différents partenaires amenés à financer ou à participer à la continuité territoriale ; cependant, ces GIP constitueront nécessairement un doublon avec les propres services de l'agence amenés à gérer concrètement les dossiers. La superposition de petites structures ne peut qu'entraîner des frais administratifs supplémentaires et il semble préférable que LADOM gère l'ensemble des dispositifs et qu'elle signe des conventions avec les collectivités territoriales. »* La DéGéOM et LADOM confirment d'ailleurs que cette piste est désormais largement écartée et qu'il sera procédé par voie de conventionnement avec les collectivités.

La Cour recommande de consolider et d'approfondir la voie du conventionnement avec les collectivités plutôt que celle de la création de GIP dont l'utilité n'est pas avérée. A moins que la collectivité, au surplus unique comme à Mayotte, ne souhaite par ce biais être associée très étroitement à la mise en place et à la montée en charge d'un dispositif nouveau pour elle, il apparaît qu'une constitution systématique de GIP n'aurait que peu d'intérêt par rapport à un conventionnement, tout en générant des frais de structure.

Des conventions pourraient en revanche prévoir à moindre frais une association de plus en plus étroite entre des services de guichet et de préinstruction gérés par la collectivité (comme c'est déjà le cas partiellement à la Réunion) et un service de validation et de contrôle réduit mais regroupé au niveau de LADOM. De même, les collectivités peuvent, si elles le souhaitent, mettre à disposition de LADOM du personnel (comme cela est déjà pratiqué à la Réunion et à Mayotte même si une régularisation est nécessaire), plutôt que recruter au profit d'une entité supplémentaire.

D. L'ECONOMIE GLOBALE DU DISPOSITIF DEMEURE INCERTAINE

Une interrogation subsiste sur l'économie générale du dispositif de continuité aérienne. S'il est logique de rassembler sur une même plateforme la délivrance de passeports mobilité à des étudiants qui seront ensuite éventuellement concernés par la mobilité en formation professionnelle, le traitement de la continuité « tous publics » relève d'une problématique distincte de celle de la formation professionnelle et de l'insertion. Elle signifie un retour à une logique de guichet au moment même où, sur son cœur de métier, LADOM tentait d'en sortir.

On peut même, plus fondamentalement, s'interroger sur la nécessité de faire porter par l'Etat les frais de gestion afférents à cette activité de guichet (a minima 1 M€ annuels pour du personnel dédié, sans inclure les frais immobiliers et de fonctionnement courant), alors même qu'il ne maîtrise pas l'évolution tarifaire des compagnies

aériennes qui pourrait résulter d'une demande accrue et neutraliser l'effet de l'aide pour le public concerné. A cet égard, un courrier de la commission européenne en date du 11 mars 2009 est éclairant. Interrogée, par rapport à la question évoquée ci-dessus, sur les modalités possibles de mise en œuvre d'une mesure d'aide sociale au transport, la direction générale de l'énergie et des transports soulignait :

- que le choix d'un seul transporteur qui aurait été sélectionné par appel d'offres n'était pas acceptable compte tenu des lignes directrices sur les aides d'Etat (obligation d'ouverture à tous les transporteurs exploitant la ligne concernée) ;
- que les aides sociales, selon le règlement CE n°1008/2008, ne peuvent être considérées comme des obligations de service public (OSP)¹³ reposant sur les compagnies aériennes ;
- mais que cependant une solution « *consisterait à fixer dans les OSP actuelles un tarif maximum pour les catégories de passagers objet de l'aide sociale et de verser par la suite l'aide sociale telle que prévue. Un tel mécanisme permettrait ainsi d'atteindre l'objectif sans exclure a priori de compagnie aérienne présente sur les lignes concernées.* »

Sans imposer de procédure particulièrement complexe (notification succincte au titre des aides d'Etat et information relative à la modification de l'OSP), cette dernière piste avait le mérite de permettre un encadrement tarifaire aujourd'hui inexistant, et d'engager une ingénierie beaucoup plus légère (paiement direct aux compagnies *a posteriori*, sur présentation des pièces justifiant l'application du tarif social). Dans un dispositif de ce type, LADOM aurait pu assurer une mise en cohérence (croisement de fichiers pour éviter les cumuls, paiement) sans pour autant endosser l'intégralité de la gestion des flux de demande, de l'accueil à la délivrance et au paiement des bons. Selon la DéGéOM, cette voie a été explorée mais, rejetée par les compagnies aériennes, elle n'a pu être retenue.

A minima, toute évaluation pertinente du dispositif impliquera néanmoins de disposer de données sur l'évolution réelle des tarifs. L'économie globale du dispositif dépendra directement de la capacité de l'Etat à assurer un minimum de contrôle tarifaire. Un texte réglementaire pourrait ainsi prévoir la transmission par les compagnies aériennes d'informations détaillées sur le nombre de bons consommés par liaison aérienne et les tarifs pratiqués.

L'efficacité d'ensemble du dispositif serait directement obérée par une hausse des tarifs aériens consécutive à la montée en charge de l'aide sociale à la continuité. A défaut d'une utilisation des obligations de service public, la question du retour d'information en provenance des compagnies aériennes reste ouverte. La Cour recommande de mener une réflexion sur une obligation d'information des compagnies concernant les tarifs appliqués aux bénéficiaires d'un bon de continuité, seule à même d'offrir un minimum de visibilité à l'Etat sur l'impact réel de son aide.

¹³ « les obligations imposées à un transporteur aérien en vue de prendre, à l'égard de toute liaison qu'il peut exploiter en vertu d'une licence qui lui a été délivrée par un Etat membre, toutes les mesures propres à assurer la prestation d'un service répondant à des normes fixes en matière de continuité, de régularité, de capacité et de prix, normes auxquelles le transporteur ne satisferait pas s'il ne devait considérer que son seul intérêt commercial » (règlement 2408/92, article 2).

ANNEXE 1

L'ARTICULATION ENTRE LADOM ET L'IFCASS DE DIEPPE

Une mission historique de préparation aux carrières sanitaires et sociales orientée vers les jeunes ultramarins

L'institut de formation aux carrières administratives, sanitaires et sociales de Dieppe (IFCASS) est aujourd'hui un groupement d'intérêt public (GIP) créé par arrêté du 4 septembre 1997 du ministre de l'emploi et de la solidarité et du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, portant approbation de la convention constitutive du 23 juillet, mais c'est dès 1959 qu'avait été créé un premier centre d'éducation des monitrices de la jeunesse d'Algérie, devenu en 1975 centre de formation du ministère de la santé, voué à la formation d'infirmières et de sténodactylographes.

Le GIP actuel, dont la convention a été prolongée de 10 ans en 2007, rassemble l'Etat (ministère de la santé, 50 % des droits statutaires), le ministère chargé de l'outre-mer (25 %), la ville de Dieppe (10%), le centre hospitalier de Dieppe (10 %) et l'ANT (10 %). Sa mission est « de dispenser une formation en vue de préparer aux différents concours des trois fonctions publiques et aux carrières du domaine sanitaire et social [...] en priorité la formation de jeunes originaires d'outre-mer résidant dans leur département ou territoire d'origine. » Il est donc un outil d'aide à l'insertion qui accueille aujourd'hui des jeunes domiens et des jeunes du bassin dieppois pour les préparer aux diplômes d'Etat d'infirmier, d'aide-soignant, d'éducateur spécialisé, d'assistant social, d'auxiliaire de vie etc.

Le personnel est de 47 ETP dont 20 fonctionnaires détachés et des contractuels. L'institut est installé dans une ancienne caserne, propriété du ministère de la défense qui la met gratuitement à la disposition du GIP.

Il accueille environ 220 personnes par an dont 190 domiens, avec une montée en charge importante (80 %) entre 2002 et 2010. Les bénéficiaires sont sélectionnés sur concours et n'intègrent l'IFCASS que s'ils n'ont pu intégrer directement le parcours diplômant.

LADOM prend en charge, dans le cadre de ses filières de mobilité classiques, les frais pédagogiques et les indemnités des stagiaires domiens. Elle a donc qualité d'acheteur de prestation, via des conventions individuelles passées avec l'institut comme avec tous les autres organismes de formation. La convention constitutive prévoit en outre un versement annuel de LADOM à l'IFCASS de 30 490 € pour couvrir les frais de déplacements relatifs aux concours ou stages des bénéficiaires.

Des problèmes de financement qui font l'objet d'arbitrages en cours

L'IFCASS dispose pour mener à bien ses missions d'un budget annuel de 3 M€ en 2009 reposant très largement sur une subvention de la direction générale de la

cohésion sociale (DGCS) à hauteur de 1,7 M€. Cette subvention s'ajoute à une participation du Conseil Régional de Haute-Normandie à hauteur de 150 k€ et surtout aux recettes d'activité et d'hébergement issues pour l'essentiel de la prise en charge des frais pédagogiques et de mobilité par LADOM au titre du programme 138 du ministère chargé de l'outre-mer.

Dans le cadre de la loi de finances pour 2011, la DGCS a divisé la subvention annuelle par deux, soit 839 810 € en 2011 sur son programme 177 « prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » ; la subvention serait supprimée en 2012, ce qui pourrait conduire à la fermeture de l'établissement. Un amendement au PLF 2011 avait été proposé, tendant à inscrire un montant équivalent de 839 810 € sur le budget du programme 138 « Emploi outre-mer ». Cet amendement a été retiré en séance le 30 novembre 2010, devant l'engagement pris par la ministre chargée de l'outre-mer que l'Institut continuerait de fonctionner en associant à son financement plusieurs partenaires, un accord devant être trouvé en 2011 à ce sujet.

La question ouverte à ce stade est donc celle d'un financement de l'institut par subvention sur un ou plusieurs programmes budgétaires, avec une participation accrue des collectivités. La position du ministère chargé de l'outre-mer est de considérer qu'il participe déjà au fonctionnement de la structure via le financement des frais pédagogiques et des indemnités des stagiaires domiens passés par une filière de mobilité de LADOM.

Une réunion interministérielle a eu lieu en mai 2011 afin d'arbitrer sur les différentes hypothèses de financement. A l'issue de cette réunion, un plan de financement transitoire, intégrant la dégressivité de la participation de l'Etat dans le budget de fonctionnement de l'établissement, a été validé pour les exercices 2012 et 2013 :

- La contribution du programme 138 est maintenue à hauteur de 1 600 000€.
- La contribution du programme 177 est réévaluée à 600 000€ pour 2012 et 300 000€ pour 2013, sa suppression totale étant repoussée à 2014.
- Le complément (1 000 000€ en 2012, et 1 300 000€ en 2013) devrait être financé par les conseils régionaux d'outre-mer et de Haute-Normandie dans le cadre de leurs compétences en matière de formation professionnelle.

ANNEXE 2

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

Les constats effectués conduisent à formuler les recommandations suivantes, qui seraient à mettre en oeuvre par LADOM et ses tutelles :

1. achever la mutation de l'agence en la transformant en établissement public administratif doté d'un comptable public et soumis à toutes les règles de gestion afférentes ;
2. définir, dans la prochaine convention de performance, de nouveaux indicateurs plus précis et plus conformes à la réalité de l'action de l'agence et permettre ainsi une évaluation régulière de ses résultats ;
3. améliorer, en collaboration avec les services gestionnaires de l'Etat et des collectivités concernées, les modalités de préparation, d'archivage et de contrôle des dossiers financés par le FSE, ce qui pourrait accélérer les délais de paiement ;
4. mettre en place sans délai des procédures internes d'application de la réglementation sur les achats en fonction des types de marchés et des seuils réglementaires, afin de respecter le droit en vigueur ;
5. créer une fonction de contrôle interne et de gestion, à laquelle serait rattachée une cellule informatique lui permettant d'assurer dans de bonnes conditions l'harmonisation des procédures, le compte-rendu sur les directives de contrôle interne et le suivi des outils de gestion ;
6. formaliser les mises à disposition de personnel par les collectivités territoriales afin d'assurer une stabilité de fonctionnement ;
7. renforcer les capacités et l'évaluation des conseillers en insertion professionnelle en matière d'orientation et d'accompagnement ;
8. mettre en place une stratégie pluriannuelle immobilière rationalisée et la respecter ;
9. professionnaliser la logique partenariale fondée sur l'offre grâce à un plan d'action stratégique et aux outils de veille économique, assurer un meilleur suivi des stagiaires en cours de formation et à l'issue de cette dernière ;
10. mettre en place sans délai le comité de suivi du fonds de continuité territoriale prévu par les textes réglementaires, et le doter des moyens statistiques d'assurer la maîtrise d'un dispositif qui doit concilier d'une part le caractère limitatif de l'autorisation budgétaire parlementaire et d'autre part l'ouverture d'un guichet pour une population éligible dont la demande, si elle était massive, dépasserait très largement les disponibilités prévisionnelles du fonds ;
11. consolider et approfondir la voie du conventionnement avec les collectivités plutôt que celle de la création de GIP dont l'utilité n'est pas avérée ;
12. mener une réflexion sur une obligation d'information des compagnies concernant les tarifs appliqués aux bénéficiaires d'un bon de continuité, seule à même d'offrir un minimum de visibilité à l'Etat sur l'impact réel de son aide.