



Contrôle général
économique et financier

n° 07-01-05

Inspection générale
de l'administration

n° PAM 07-003-01

Mission d'audit de modernisation

Rapport

sur

le dispositif de suivi et de pilotage de la dépense de l'État outre-mer

Etabli par :

Michel OBLIN
Contrôleur général
Economique et financier

Philippe CANNARD
Inspecteur de l'administration

Johannes LEIBETSEDER
Inspecteur de l'administration

avec le concours du cabinet Deloitte

- Février 2007 -

Synthèse

Le dispositif de suivi et de pilotage de la dépense de l'Etat outre-mer

Constats

Ministère de l'outre-mer

Audits de modernisation

1. Objectif à atteindre

- Le ministère de l'outre-mer souhaite mettre en place un suivi exhaustif de la dépense de l'Etat dans les départements et collectivités d'outre-mer
- L'objectif est légitime : la vocation interministérielle du ministère est de coordonner les politiques de l'Etat (dans les DOM) ou de les mettre en œuvre (dans les COM)
- **Ambitieux et stratégique, le projet conduira le ministère à exercer deux fonctions nouvelles :**
 - ✓ Chef de file du pilotage interministériel de la dépense de l'État outre-mer
 - ✓ Gestionnaire du dispositif technique associé

2. Facteurs de risque pouvant gêner la réalisation de l'objectif

- Victime de ses cloisonnements internes et de son isolement, le ministère de l'outre-mer éprouve des difficultés à gérer et à partager l'information
- Le suivi de la dépense n'est pas reconnu comme une priorité par le ministère
- Les autres ministères discutent la valeur ajoutée du ministère de l'outre-mer et sa légitimité à piloter la dépense

MINEFI - DGME - 2007

Inspection générale de l'administration - Contrôle général économique et financier

1

Le dispositif de suivi et de pilotage de la dépense de l'Etat outre-mer

Propositions

Ministère de l'outre-mer

Audits de modernisation

3. Recommandations

- **Pour une gestion dynamique de l'information sur la dépense, transformer la culture du ministère**
 - ✓ Concevoir le dispositif de suivi de la dépense comme un espace d'échange interministériel et non comme une simple opération de collecte de données
 - ✓ Investir dans la mise en place et l'animation d'un réseau interministériel de correspondants
- **Structurer la construction du dispositif de suivi de la dépense**
 - ✓ Confier la réalisation du dispositif à une équipe projet dotée d'une « feuille de route »
 - ✓ Définir trois étapes de réalisation (trois ans)
 - ✓ Choisir un positionnement optimal vis-à-vis de CHORUS
- **Mobiliser des ressources externes, notamment celles du ministère de l'intérieur**

4. Impacts attendus et échéances

- **A court terme (PLF 2008): produire des données complètes, utiles et fiables sur la dépense de l'Etat outre-mer (notamment, le document de politique transversale « outre-mer »)**
- **A moyen terme (2/3 ans): légitimer le ministère en tant qu'administration de mission à vocation interministérielle, ouverte et professionnalisée**
- **In fine: disposer d'un outil de pilotage partagé offrant une vision complète des politiques conduites par l'Etat outre-mer et ainsi être en capacité de mesurer leur efficacité et leur cohérence.**

MINEFI - DGME - 2007

Inspection générale de l'administration - Contrôle général économique et financier

2

RESUME

Afin d'exercer pleinement ses attributions, le ministère de l'outre-mer souhaite mettre en place un dispositif de suivi et de pilotage de la dépense de l'État outre-mer.

La notion de pilotage comprend deux dimensions interdépendantes : le suivi (« surveiller les instruments de bord ») et la décision qui en résulte (« actionner le gouvernail »). Dans les deux cas, le ministère de l'outre-mer n'est bien évidemment pas seul pour gérer les politiques publiques ou en décider ; il doit envisager le pilotage comme un exercice collégial associant tous les acteurs de la dépense de l'État outre-mer.

Sous cette acception, le ministère est appelé à tenir deux rôles, conformes à la dimension interministérielle de son champ de compétences : chef de file du pilotage interministériel, gestionnaire opérationnel du dispositif technique associé (plateforme d'échange extranet). Il sera nécessairement conduit à partager les données acquises au titre du suivi, de même que les restitutions qui en découlent.

Afin de répondre aux besoins du pilotage, la « dépense de l'État » doit être entendue de façon extensive, couvrant à la fois les crédits budgétaires de l'État ou de ses opérateurs, mais aussi la dépense fiscale et les fonds européens. Le suivi de la dépense a vocation à porter également sur les indicateurs de performance et les coûts.

Du fait de leur ampleur politique ou technique, les activités de chef de file et de gestionnaire relèvent du positionnement stratégique du ministère. Deux évolutions récentes dans la stratégie du ministère sont de nature à lui faciliter l'exercice interministériel de ses responsabilités de pilotage : la tendance du ministère à se désengager de la fonction « ministérielle » de gestionnaire de crédits budgétaires (logement, emploi), la réorganisation en cours des services centraux du ministère (création d'un secrétariat général).

Les informations destinées à alimenter le dispositif de pilotage sont accessibles soit par les systèmes informatiques existants ou à venir soit par collecte directe auprès des détenteurs des données que sont les services centraux et locaux des divers ministères actifs outre-mer. C'est pourquoi le ministère sera conduit à placer le réseau de ses correspondants au cœur du dispositif.

L'avènement du système d'information CHORUS à l'horizon 2010 ne signifie pas la fin du dispositif de pilotage de la dépense de l'État outre-mer, dont les fonctionnalités et le périmètre des données sont différents. L'enjeu sera alors de définir une articulation pertinente entre les deux systèmes.

*

Le ministère de l'outre-mer a tenté dans les années récentes de mettre en place un suivi de la dépense, mais ces tentatives n'ont pas vraiment abouti ou ont débouché sur des productions d'une qualité discutable (en particulier, le document de politique transversale « outre-mer »). Au-delà du manque d'aptitude du ministère à gérer l'information, cette situation s'explique par le fait que, jusqu'à maintenant, le suivi de la dépense n'a pas été considéré comme vraiment prioritaire par le ministère.

Sur ce dossier, la crédibilité du ministère de l'outre-mer est donc en cause.

Les caractéristiques de l'environnement du ministère constituent une seconde source d'explication de ces lacunes en matière de suivi. Les acteurs pressentis pour coopérer à la fonction de pilotage, notamment les services centraux des ministères, portent un regard méfiant sur un ministère qui préfère les « coups » politiques (recours marqué aux arbitrages interministériels) à la pratique classique, administrative, du travail interministériel.

Par ailleurs, les services de l'État mettent en question la valeur ajoutée même du ministère, dans un monde où les caractéristiques distinctives de l'outre-mer auraient tendance à s'estomper, poussant l'État à banaliser les modalités de son intervention outre-mer, pour les calquer sur celles de la métropole.

Il en résulte que la légitimité du ministère à piloter la dépense outre-mer est discutée.

Cependant, ces appréciations portées sur le ministère diffèrent, selon qu'elles émanent d'un service local ou central, et qu'elles ont trait à un département ou à une collectivité d'outre-mer.

Le contexte actuel de transition vers l'univers LOLF, aussi difficile outre-mer qu'en métropole, constitue un autre facteur pouvant limiter l'efficacité du ministère dans le suivi interministériel de la dépense.

Enfin, le ministère de l'outre-mer ne coopère pas suffisamment, au titre du suivi territorial, avec le grand partenaire naturel qu'est le ministère de l'intérieur.

*

Pour tenir compte de ces réalités et inspirer la confiance, le ministère doit considérer d'emblée le dispositif de pilotage comme un espace partagé, dont les fonctionnalités revêtent une utilité avérée au plan interministériel, au bénéfice des services producteurs de données.

Ceci implique un engagement fort du ministère à valoriser le « capital » que forment les données accumulées, par exemple en produisant en direction des services des analyses ou synthèses destinées à les aider dans leur activité.

Mais la réussite du dispositif interministériel de pilotage se jouera surtout sur le terrain de l'animation du réseau des correspondants. En effet, tant la qualité des données détenues dans le dispositif que son utilité réelle dépendront du degré d'adhésion des services à l'outil proposé par le ministère de l'outre-mer.

La formation, la communication interne et la communication institutionnelle viendront conforter cette dynamique du réseau des correspondants, dynamique qui concerne également les services du ministère de l'outre-mer.

Quant à la méthode de construction du dispositif, le ministère doit privilégier une organisation en mode projet, c'est-à-dire un cadrage fort des objectifs, des ressources et du temps, pour mener à bien un chantier d'une durée d'environ trois ans.

Si le projet est mobilisateur pour une grande partie de ses services, le ministère n'a cependant pas les moyens de le mener seul. Le recours à des appuis extérieurs s'avère donc indispensable, notamment sous la forme d'un adossement au ministère de l'intérieur.

*

S'il parvient à se faire reconnaître comme légitime et crédible dans son activité de gestionnaire du dispositif, le ministère sera progressivement mieux accepté par les autres ministères dans sa fonction de chef de file du pilotage interministériel. En cela, le projet revêt une importance fondamentale pour le ministère.

Pour réussir, celui-ci devra néanmoins opérer rien moins qu'une transformation culturelle, dont les maîtres mots sont « ouverture » et « professionnalisation ».

SIGLES

AE	Autorisation d'engagement
AEOM	Action de l'État outre-mer
AFD	Agence française de développement
AIFE	Agence pour l'information financière de l'État
ANAH	Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat
ANPE	Agence nationale pour l'emploi
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
ANT	Agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs de l'outre-mer
BOP	Budget opérationnel de programme
CAR	Comité de l'administration régionale
CBCM	Contrôle budgétaire et comptable ministériel
CCIP	Commission de coordination des investissements publics outre-mer
CCTP	Cahier des clauses techniques particulières
CEROM	Comptes rapides pour l'outre-mer
CGEFi	Contrôle général économique et financier
CNASEA	Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles
COM	Collectivité d'outre-mer
CP	Crédit de paiement
CPER	Contrat de plan / projet État-région
DAESC	Direction des affaires économiques, sociales et culturelles
DAPAF	Direction des affaires politiques, administratives et financières
DDE	Direction départementale de l'équipement
DGCP	Direction générale de la comptabilité publique
DGEFP	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DGI	Direction générale des impôts
DIACT	Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires
DOM	Département d'outre-mer
DPT	Document de politique transversale
DTEFP	Direction du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
DUPSA	Document unique de pilotage et de suivi des activités
ETP	Équivalent temps plein
FEADER	Fonds européen agricole de développement rural
FED	Fonds européen de développement
FEDER	Fonds européen de développement régional
FSE	Fonds social européen
GBO	Gestion budgétaire opérationnelle
GIP	Groupement d'intérêt public

IEDOM / IEOM	Institut d'émission des départements d'outre-mer / Institut d'émission de l'outre-mer
IFOP	Instrument financier pour l'orientation de la pêche
IGA	Inspection générale de l'administration
IGF	Inspection générale des finances
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
k€	millier d'euros
LFI	Loi de finances initiale
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
LOOM	Loi d'orientation pour l'outre-mer
LOPOM	Loi d'orientation et de programmation pour l'outre-mer
M€	million d'euros
md €	milliard d'euros
MIAT	Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire
MINEFI	Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie
MOM	Ministère de l'outre-mer
NDL	Nouvelle dépense locale
PAP	Projet annuel de performance
PBI	Programmation budgétaire initiale
PIB	Produit intérieur brut
PLF	Projet de loi de finances
PSOP	Paielement sans ordonnancement préalable
PTOM	Pays et territoires d'outre-mer
RAP	Rapport annuel de performance
RBOP	Responsable de BOP
RPROG	Responsable de programme
RSIC	Responsable des systèmes d'information et de communication
RUO	Responsable d'UO
RUP	Région ultrapériphérique
SG	Secrétaire général
SGAR	Secrétariat général pour les affaires régionales
SGBD	Système de gestion de base de données
SI	Système d'information
SIFE	Système d'information financière de l'État
SIT	Système d'information des territoires
SMA	Service militaire adapté
TAAF	Terres australes et antarctiques françaises
TPG	Trésorier-payeur général
UE	Union européenne
UO	Unité opérationnelle

SOMMAIRE

INTRODUCTION	8
I.LE MINISTERE DE L'OUTRE-MER SOUHAITE METTRE EN PLACE UN DISPOSITIF DE PILOTAGE APPREHENDANT L'ENSEMBLE DE LA DEPENSE DE L'ÉTAT OUTRE-MER ... 10	
A.LE PILOTAGE DE LA DEPENSE DE L'ÉTAT OUTRE-MER CONSTITUE UN ENJEU STRATEGIQUE POUR LE MINISTERE DE L'OUTRE-MER	10
1. <i>Le ministre de l'outre-mer, chef de file d'un pilotage nécessairement interministériel</i>	<i>10</i>
2. <i>Couvrant tous les aspects de l'action de l'État outre-mer (AEOM), la notion de dépense doit être comprise de façon extensive</i>	<i>12</i>
3. <i>Le dispositif de pilotage, à concevoir comme élément majeur de la stratégie du ministère.....</i>	<i>13</i>
B.SUR LA BASE DE CES OBJECTIFS, IL EST POSSIBLE D'IMAGINER LES GRANDES CARACTERISTIQUES DU DISPOSITIF DE PILOTAGE	16
1. <i>Un éventail de fonctionnalités adapté aux objectifs du pilotage</i>	<i>16</i>
2. <i>Au cœur du dispositif, un réseau interministériel de correspondants</i>	<i>17</i>
3. <i>Une articulation optimale avec les systèmes d'information actuels ou à venir.....</i>	<i>18</i>
4. <i>L'environnement technique pressenti : un extranet, plateforme d'échange avec les correspondants</i>	<i>23</i>
II.LE MINISTERE DE L'OUTRE-MER DOIT TENIR COMPTE DES FACTEURS DE RISQUE POUVANT AFFECTER LA REUSSITE DU PROJET	25
A.CERTAINES FAIBLESSES RELEVANT DU MINISTERE SEUL	25
1. <i>Le ministère ne parvient pas à fiabiliser l'information relative à la dépense de l'État outre-mer</i>	<i>28</i>
2. <i>Cette situation résulte d'un manque de maîtrise de son système de collecte par le ministère</i>	<i>28</i>
3. <i>En réalité, jusqu'à maintenant, le suivi de la dépense de l'État outre-mer n'a pas été une priorité du ministère</i>	<i>32</i>
B.D'AUTRE FACTEURS DE RISQUE RELEVANT DE L'ENVIRONNEMENT DU MINISTERE	32
1. <i>Les autres ministères discutent la légitimité du MOM à « piloter » la dépense de l'État</i>	<i>32</i>
2. <i>Connues, les difficultés matérielles et techniques doivent être ni sous-estimées, ni exagérées.....</i>	<i>34</i>
III.POUR REUSSIR, LE MINISTERE DE L'OUTRE-MER DOIT METTRE EN PLACE UN DISPOSITIF BENEFICIANT A L'ENSEMBLE DES SERVICES DE L'ETAT, FONDE SUR UNE SOLIDE GESTION DE PROJET	36
A.UN PROJET DONT L'AXE MAJEUR CONSISTE A TRANSFORMER LES METHODES DE TRAVAIL ET LES PRATIQUES RELATIONNELLES	36
1. <i>Concevoir le dispositif comme un espace d'échange et non comme un simple système de collecte de données</i>	<i>36</i>
2. <i>Un facteur clé de succès : capacité du ministère à animer une dynamique d'échange au sein du réseau des correspondants</i>	<i>39</i>
B.UNE DEMARCHE A MENER PAR ETAPES, FONDEE SUR UNE SOLIDE GESTION DE PROJET ET DES APPUIS EXTERIEURS	42
1. <i>Adopter une méthode de gestion de projet et mettre en place durablement les ressources internes et externes nécessaires</i>	<i>42</i>
2. <i>Trois étapes pour aboutir en trois ans à un rythme de croisière.....</i>	<i>45</i>
CONCLUSION	46
PLAN D'ACTION	47
OBSERVATIONS FORMULEES PAR LE MINISTERE DE L'OUTRE-MER	66
ANNEXES	68

INTRODUCTION

Le présent rapport s'inscrit dans le cadre du programme d'audits de modernisation mis en place par le Premier ministre¹, dont la cinquième vague prévoyait un audit relatif au dispositif de suivi et de pilotage de la dépense de l'État outre-mer.

Il ne s'agit pas à proprement parler d'un audit de politique publique, mais plutôt d'une étude visant à conseiller le ministère dans une démarche d'amélioration du fonctionnement de l'État. C'est pourquoi le présent rapport ne se situe pas sur le terrain de la recherche d'économies budgétaires, tout au moins à court terme.

*

Le ministre de l'outre-mer est chargé de coordonner l'action du gouvernement dans les départements d'outre-mer (DOM), de participer à l'élaboration et à la mise en œuvre des règles applicables dans ces départements et d'élaborer et de mettre en œuvre la politique du gouvernement dans les collectivités d'outre-mer (COM).

Afin de rendre effectives ces attributions, le ministre doit disposer d'une bonne capacité de pilotage de la dépense de l'État outre-mer, estimée aujourd'hui à environ 15 milliards d'euros², dont 2 milliards sous gestion directe du ministère.

C'est pourquoi le ministère souhaite mettre en place un dispositif permanent et exhaustif de suivi et de pilotage des politiques publiques conduites par l'État outre-mer, sous l'angle financier comme sous l'angle de la performance³.

Les enjeux du projet sont à la fois politiques (faculté du ministère à peser sur les décisions) et techniques (collecte et valorisation permanentes de données éparses). L'outil devra notamment permettre de répondre, de façon plus circonstanciée qu'aujourd'hui, aux questions posées au ministre de l'outre-mer par les parlementaires ou par la Cour des Comptes.

La question n'est pas nouvelle, mais c'est la première fois que le ministère lance un projet de suivi et de pilotage de cette ampleur.

L'audit consiste à assister le ministère de l'outre-mer dans la définition de la démarche à adopter en vue d'atteindre l'objectif qu'il s'est fixé. Le contenu de la mission d'audit dépend donc directement des fonctionnalités attendues du dispositif de pilotage, ainsi que de son périmètre d'intervention.

Ne sont décrites dans le présent rapport que les étapes et tâches relatives à la construction et à la mise en exploitation du dispositif, sous l'angle de la technique et de l'organisation. La façon dont les décideurs exploiteront les fonctionnalités de ce dispositif, en vue de piloter effectivement la dépense de l'État outre-mer, ne fait pas l'objet de développements dans le présent rapport. Pour le dire autrement, la mission s'est efforcée de proposer au « capitaine » des instruments de bord et une machinerie aptes à répondre à toute sollicitation, mais elle ne s'est pas prononcée sur le cap à suivre.

*

¹ Circulaire n° 5103/SG du 29 septembre 2005 et n° 5163/SG du 13 juillet 2006.

² 12,4 mds€ de crédits budgétaires et de prélèvements sur recettes, 2,5 mds€ de dépenses fiscales.

³ La lettre de mission figure en annexe n°1 au présent rapport.

Cet audit a été réalisé d'octobre 2006 à janvier 2007 par l'inspection générale de l'administration et le contrôle général économique et financier, avec le concours de consultants du cabinet Deloitte⁴.

La mission a conduit une cinquantaine d'entretiens dans les services centraux du ministère de l'outre-mer, d'autres ministères et d'opérateurs de l'État et une quarantaine d'entretiens dans quatre sites outre-mer : Guadeloupe, Guyane, La Réunion et Nouvelle-Calédonie⁵.

Le raisonnement mené ci-après s'articule en trois moments :

- l'objectif : description des finalités du dispositif de suivi et de pilotage et des grandes fonctionnalités de l'outil à mettre en place ;
- la situation actuelle : examen des résultats actuels du suivi de la dépense de l'État outre-mer et recensement des risques pesant sur la réussite du projet ;
- le chemin proposé : en combinant les deux aspects précédents, propositions relatives à la philosophie du dispositif de suivi et de pilotage et à la méthode à adopter pour en réussir la mise en place.

*

Le présent document est composé de quatre éléments :

- le rapport proprement dit ;
- un plan d'action, qui reprend les principales recommandations formulées dans le rapport, en les détaillant jusqu'au niveau opérationnel de l'action à entreprendre ;
- des annexes⁶ ;
- les observations formulées par le ministère de l'outre-mer, portant sur les trois éléments ci-dessus.

⁴ Hartmut KRAMER, senior manager, Juliette NAHON, senior, Pascal TOUSSAINT, manager, sous la supervision de Gilles PEDINI, associé.

⁵ La liste des personnes rencontrées figure en annexe n°2 au présent rapport.

⁶ Trois des annexes traitent respectivement des potentialités des systèmes d'information existants en matière d'alimentation du dispositif de pilotage, de l'articulation du futur outil de pilotage avec CHORUS, et des spécificités du suivi des fonds européens, au sein du dispositif.

I. LE MINISTERE DE L'OUTRE-MER SOUHAITE METTRE EN PLACE UN DISPOSITIF DE PILOTAGE APPREHENDANT L'ENSEMBLE DE LA DEPENSE DE L'ÉTAT OUTRE-MER

A. Le pilotage de la dépense de l'État outre-mer constitue un enjeu stratégique pour le ministère de l'outre-mer

1. Le ministre de l'outre-mer, chef de file d'un pilotage nécessairement interministériel

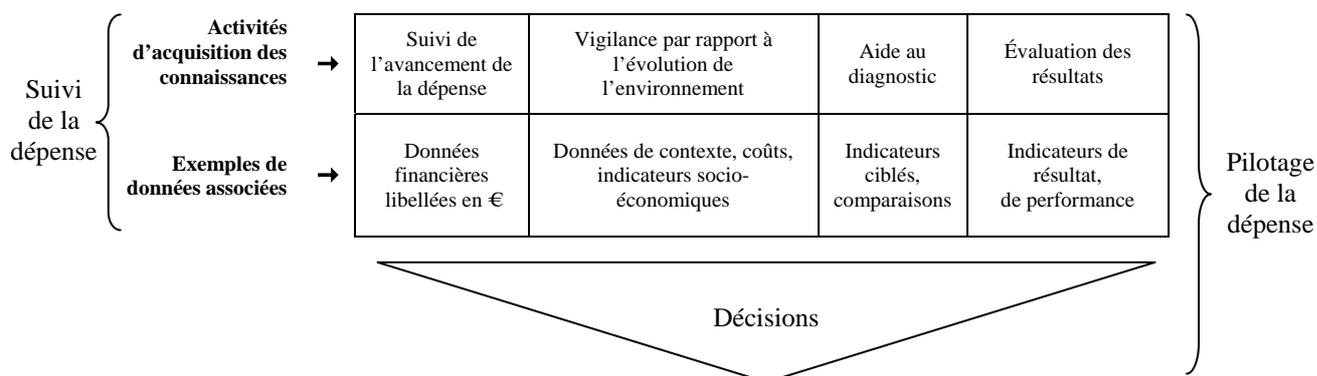
a) La notion de « pilotage », plus large que celle du suivi, demande à être précisée

Le souhait exprimé par le ministre de l'outre-mer de disposer d'un outil pour piloter l'ensemble de la dépense de l'État outre-mer est susceptible de provoquer des réactions de la part des autres ministères, en tant que responsables des programmes concernés. Faute d'une définition juridique du terme « pilotage » (d'ailleurs non utilisé dans le décret d'attribution du ministre), il s'avère indispensable d'en clarifier le sens.

Le tableau ci-dessous tente de rendre compte des deux composantes du pilotage : le suivi, la décision qui en découle. Le suivi permet de disposer des connaissances sur les politiques publiques, en vue d'éclairer les décisions ; il s'exerce en vue du pilotage effectif :

Graphique : Analyse de la fonction de pilotage de la dépense

(Source : Mission)



Conformément à cette acception du terme « pilotage », le dispositif dont il sera question dans le présent rapport vise à assurer le suivi de la dépense, c'est-à-dire à entretenir l'infrastructure de la fonction de pilotage. Les données collectées par le dispositif vont donc nourrir des tableaux de bord, ou autres « instruments » de pilotage visant à suivre ou à évaluer la dépense.

b) Du décret d'attribution du ministre découle la légitimité du MOM en tant que chef de file du pilotage

Les termes du décret d'attribution du ministre sont explicites et le légitiment dans une position de chef de file du pilotage interministériel de la dépense de l'État outre-mer, garant de l'équilibre et de la complémentarité des interventions menées outre-mer par les différents acteurs.

En effet, le ministre de l'outre-mer « est chargé de coordonner l'action du gouvernement dans les départements d'outre-mer (DOM), de participer à l'élaboration et à la

mise en œuvre des règles applicables dans ces départements et d'élaborer et de mettre en œuvre la politique du gouvernement dans les collectivités d'outre-mer (COM) »⁷.

Les deux modes différents d'intervention du MOM découlent des spécificités des dispositions régissant les deux catégories de territoires de l'outre-mer français.

Les DOM sont proches des départements de droit commun. En vertu de la Constitution (article 73), les lois et règlements sont applicables de plein droit dans les DOM, mais ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités. Ces départements ont une organisation déconcentrée et territoriale alignée sur le modèle métropolitain.

Chargé de s'assurer de l'applicabilité des textes dans les DOM, le ministère participe à l'élaboration des différents textes normatifs qui relèvent de la compétence des autres ministères.

Dans la phase de mise en œuvre des politiques publiques, le MOM dispose d'une compétence de coordination et d'adaptation des actions et mesures publiques qui dépendent également le plus souvent d'autres administrations⁸.

Les COM⁹ ne relèvent pas du droit commun. Dans ces collectivités, l'État n'a qu'une compétence d'attribution, portant essentiellement sur les politiques régaliennes. Les ministères en général, et le MOM en particulier, ne disposent par conséquent que de possibilités limitées d'intervention. Le représentant de l'État n'a que peu de services techniques à sa disposition¹⁰.

En revanche, dans les COM et à la différence des DOM, le ministère de l'outre-mer bénéficie d'une position privilégiée en tant que relais principal des services locaux avec les administrations centrales.

Par conséquent, l'influence du ministère de l'outre-mer et l'intensité de l'exercice de sa fonction de chef de file du pilotage vont être différentes, d'une catégorie de territoires à l'autre. Cela ne doit pas emporter conséquence sur la fonction de suivi. Qu'il s'agisse des COM ou des DOM, on peut en effet imaginer que le dispositif délivre des données similaires en termes de diversité et de qualité.

c) S'agissant d'un enjeu interministériel, le ministère ne peut « piloter » seul l'ensemble de la dépense de l'État outre-mer

Ministère non technique mais transversal, le MOM ne dispose d'aucune attribution de pilotage exclusif de telle ou telle politique.

Selon la logique verticale de la LOLF (il n'existe pas de programmes interministériels) le pilotage exclusif d'une politique par le MOM trouve à s'appliquer dans le seul cadre de la mission outre-mer, qui regroupe les trois programmes du ministère. Mais en réalité, les marges de manœuvre de ce pilotage sont encadrées par les orientations des politiques métropolitaines. Ainsi, le ministère gère et met en œuvre une partie de la politique de l'emploi dans les DOM, qui doit être en théorie complémentaire de celle menée par ailleurs par le ministère technique en charge du domaine.

L'activité interministérielle du MOM relève quant à elle de la coordination et de l'accompagnement qui exige, pour être crédible aux yeux des acteurs locaux et des autres ministères, non seulement une connaissance fine des territoires, mais également une attention technique constante à l'évolution de telle ou telle action publique dans le temps. On doit alors considérer que l'action de l'État outre-mer se caractérise par une interdépendance et une

⁷ Extraits du décret n°2002-900 du 15 mai 2002 relatif aux attributions du ministre de l'outre-mer.

⁸ A titre d'exemple, la décentralisation des routes au profit du conseil général de Guyane pose des problèmes de financement qui sont dus entre autres aux coûts très élevés de l'entretien et de la construction de voiries dans cette région. Dans ce cas, le MOM a un rôle de sensibilisation vis-à-vis du ministère de l'équipement, en vue de mettre en place des moyens supplémentaires.

⁹ Y compris la Nouvelle-Calédonie et le territoire des Terres australes et antarctiques françaises qui sont en réalité des collectivités *sui generis*.

¹⁰ La politique du logement en Nouvelle-Calédonie, compétence du gouvernement local, est ainsi suivie au haut-commissariat par un seul chargé de mission.

complémentarité des interventions respectives du ministère de l'outre-mer et des autres ministères.

Il en découle une certaine philosophie du système à mettre en place : certes, le dispositif permet au ministère de l'outre-mer de jouer un rôle de *primus inter pares* en matière de pilotage (logique de chef de file), mais ce même dispositif, mis à disposition de chaque acteur local ou central de l'État doit par exemple leur permettre de situer leurs politiques, relativement à celles menées par les autres acteurs dans les espaces ultramarins.

La sollicitation du dispositif ne sera d'ailleurs pas égale d'une politique à l'autre. Par exemple, le ministère de l'outre-mer souhaite concentrer son attention sur les politiques à fort enjeu que représentent, à ses yeux, l'emploi, le logement et la sécurité.

2. Couvrant tous les aspects de l'action de l'État outre-mer (AEOM), la notion de dépense doit être comprise de façon extensive

Compte tenu des fonctions attendues de l'infrastructure de suivi, en particulier celle d'aide à la décision en vue d'un pilotage effectif, il convient de comprendre de façon extensive la notion de « dépense de l'État ».

Le périmètre pertinent comprend tout d'abord les crédits du budget général, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement (y compris les contreparties des fonds de concours attendus). A cela s'ajoutent les prélèvements sur recettes et les dépenses fiscales.

Une des particularités de l'outre-mer réside dans l'importance des mesures spécifiques de dépense fiscale qui y sont applicables, comme la défiscalisation de certains investissements. Par exemple, il serait vain de porter une appréciation sur la politique du logement outre-mer sans prendre en considération l'effet de ces mesures¹¹.

Du fait de l'intervention outre-mer de la grande majorité des ministères et opérateurs, un grand nombre de programmes de l'État sont susceptibles d'être concernés par l'outil de suivi¹².

En ce qui concerne les acteurs, il convient d'inclure non seulement les ministères, tous actifs outre-mer, mais aussi ceux des opérateurs de l'État qui y interviennent, en particulier ceux dont les ressources sont constituées majoritairement de transferts de l'État. Le dispositif de suivi préconisé par le présent rapport cherchera également à collecter les données relatives à la façon dont les collectivités territoriales et les territoires utilisent les subventions que leur verse l'État.

En vertu de l'importance qu'ils revêtent pour les politiques publiques menées dans ces territoires¹³, et de la forte imbrication avec les moyens mis en œuvre par l'État, les fonds européens pour les DOM doivent également être recensés par l'outil de suivi¹⁴. Le fait que les programmes européens rendent obligatoire la contrepartie publique nationale, et qu'au sein de celle-ci la participation de l'État soit souvent déterminante, renforce cette nécessité d'inclure les fonds européens dans le périmètre de la dépense, fut-elle libellée « de l'État ».

Puisqu'il s'agit de piloter, le dispositif devra disposer d'informations sur les phases budgétaires situées en amont de l'exécution de la dépense (orientations, programmation), ainsi que de données de contexte (population, PIB, etc.), destinées à être rapprochées des données financières. En matière de suivi de la performance, il convient de retenir des données telles que les coûts ou les indicateurs d'activité et de performance.

¹¹ Le haut-commissariat de Nouvelle-Calédonie estime à environ 35 % la part du coût du logement social qui est financée par la défiscalisation.

¹² La mission estime à au moins 500 le nombre des budgets opérationnels de programme (BOP) concernés.

¹³ En proportion de la population, l'intervention de l'UE est plus forte outre-mer qu'en métropole.

¹⁴ Voir annexe n°7 : spécificités du suivi des fonds européens dans le dispositif de pilotage.

En raison de leur impact sur le volume de la dépense, le périmètre du dispositif englobera également les effectifs.

Il apparaît ainsi cinq grands critères de classification des données à prendre en charge : la phase de la dépense (programmation, exécution, ...), la nature des données (euros, ETP, indicateurs, coûts...), la catégorie budgétaire (AE, CP, dépense fiscale...), l'organisme à l'origine de la dépense (État, opérateurs, Union européenne...), et la répartition de la dépense par nature (fonctionnement, investissement...), par destination (mission, programme, BOP...), et par site¹⁵.

Ces données sont diverses et nombreuses ; cela témoigne du fait que le dispositif à mettre en place est destiné à piloter la dépense, et pas seulement à en suivre l'exécution.

La mission propose un niveau de suivi qui s'arrête à la sous-action (format LOLF). En effet, pour un suivi plus détaillé, par exemple au niveau de l'opération, il est possible de recourir soit à l'application INDIA LOLF (voir ci-après § I B 3), soit aux informations détenues par les acteurs de la dépense qui sont responsables des opérations en cause, dans les services centraux ou sur site. En effet, respectant les prérogatives des services gestionnaires de la dépense, le dispositif de suivi et de pilotage vise à s'informer sur la dépense et à l'orienter, mais non à la gérer.

3. Le dispositif de pilotage, à concevoir comme élément majeur de la stratégie du ministère

a) Le projet relève du domaine stratégique

- Une grande partie de l'activité du ministère peut être structurée autour du dispositif de pilotage

Parce qu'il concrétise avec une certaine force le positionnement interministériel du ministère, le sujet « dispositif de suivi/pilotage de la dépense de l'État outre-mer » est en lien avec l'option stratégique du ministère. D'ailleurs, la simple affirmation par le ministère de son engagement à long terme dans une responsabilité nouvelle et importante relève du domaine stratégique.

Dans le schéma proposé par la mission, les effets et bénéfices potentiels du dispositif sont tels qu'ils dépassent les stricts besoins de suivi et de pilotage ; le ministère a donc intérêt à ériger la démarche parmi les grands axes de son option stratégique. Militent en ce sens le contenu et l'organisation sous-jacente du dispositif de suivi proposé par la mission :

- le dispositif de suivi et de pilotage pourrait contribuer à la crédibilité de l'ensemble du ministère vis-à-vis de l'extérieur, car c'est pour lui un moyen concret de valoriser sa capacité à produire des données et analyses fiables sur l'outre-mer ;
- c'est également un vecteur de légitimité du ministère : en mettant à disposition des autres services de l'État des données et restitutions utiles, le MOM crée de façon indiscutable une valeur ajoutée ; cette création de valeur pourrait d'ailleurs devenir l'un des « *fers de lance* » de son action ;
- le dispositif de suivi/pilotage relève de la facette « administration de mission » du ministère, qui est destinée, dans les années qui viennent, à prendre l'ascendant sur sa facette « gestionnaire de crédits », laquelle demeure actuellement dominante (voir ci-dessous b) ;
- par l'organisation qu'il requiert, le dispositif de suivi et de pilotage a vocation à structurer l'activité et le mode de fonctionnement d'une grande partie des services centraux du ministère, et, en tant qu'instrument d'aide à l'activité, à les

¹⁵ Voir annexe n°3 : schéma des données du dispositif de pilotage.

rendre globalement plus performants ;

On peut citer à cet égard l'effet structurant d'un système d'information « dépense outre-mer » dont bénéficieront – pour certains, en tant qu'utilisateurs au quotidien - la plupart des services centraux du ministère : tous services suivant des politiques (DAESC et une partie de la DAPAF¹⁶), services financiers de la DAPAF, etc.

L'exploitation des données présentes dans le dispositif peut permettre au ministère d'établir des priorités en matière de préparation des réunions interministérielles et de présence à celles-ci – car à l'heure actuelle, les services cherchent à couvrir l'intégralité des réunions interministérielles intéressant de près ou de loin l'outre-mer (550 par an), ce qui provoque une surcharge des services et, partant, une insuffisante exploitation et diffusion de l'information entre services.

- Les variations du format budgétaire du ministère n'ont pas d'impact sur la valeur stratégique du projet

L'évolution du format budgétaire du ministère est neutre sur le degré d'importance stratégique à accorder au dispositif de suivi et de pilotage : que le ministère dispose ou non de moyens budgétaires en vue de mettre en œuvre des politiques thématiques (logement, emploi, aménagement, etc.), il devra assurer la fonction de chef de file du pilotage interministériel et celle de gestionnaire du système de suivi.

Pour le dire autrement, du point de vue du dispositif interministériel de suivi et de pilotage, l'activité de gestion de crédits du ministère de l'outre-mer doit être regardée comme celle d'un acteur parmi d'autres ; dans ce cadre, il est indifférent que le gestionnaire des crédits « logement social outre-mer » soit, aujourd'hui, un bureau du MOM, ou, demain, un bureau du ministère du logement (voir ci-dessous b).

- Les vertus d'une énonciation claire du positionnement du MOM dans le système de pilotage

Au plan éthique, le ministère ne doit pas profiter de sa responsabilité interministérielle de chef de file du pilotage pour octroyer une préférence à sa fonction « ministérielle » de gestion de crédits.

Par ailleurs, ne serait-ce que pour dissiper tout malentendu au sujet de la notion de pilotage, la mission estime que le plan stratégique du ministère doit définir de façon explicite son positionnement dans le système de suivi et de pilotage de la dépense de l'État qu'il entend mettre en place.

L'énoncé stratégique du dispositif de suivi et de pilotage pourrait alors reposer sur les trois éléments structurels suivants :

- un dispositif partagé par toutes ses parties prenantes,
- qui permet au MOM de mieux exercer la fonction de chef de file du pilotage interministériel,
- le ministère étant par ailleurs gestionnaire du dispositif, responsable de son bon fonctionnement opérationnel.

¹⁶ Ces sigles désignent les deux directions d'administration centrale du ministère de l'outre-mer : direction des affaires économiques, sociales et culturelles ; direction des affaires politiques, administratives et financières.

b) Les orientations stratégiques actuelles sont de nature à faciliter la mise en place du dispositif

- L'évolution vers une administration de mission à vocation interministérielle

Avec le temps, le ministère s'est vu confier une activité de gestion de crédits (portant, pour l'essentiel, sur le logement et l'emploi¹⁷), ce qui le rapproche d'un profil de ministère technique. Du point de vue du ministère, la gestion directe de ces politiques est justifiée par le fait qu'il dispose d'une bonne connaissance des particularités de ces territoires, et aussi parce que « *la plupart des départements ministériels répugnent, compte tenu notamment de l'enjeu financier limité, à consacrer les moyens nécessaires à l'adaptation de leur action outre-mer* »¹⁸.

Pourtant, le « cœur du métier » du ministère de l'outre-mer a trait à sa vocation interministérielle, et son organisation devrait plutôt être celle d'une administration de mission.

Il se trouve que la façon dont le ministère exerce son activité interministérielle fait l'objet de critiques récurrentes, émises notamment par l'inspection générale de l'administration¹⁹ et par la Cour des Comptes.

La Cour a émis, entre autres, deux recommandations en ce sens²⁰ :

« - doter le ministère des moyens administratifs et humains afin de rassembler, analyser et évaluer les résultats obtenus dans la mise en œuvre des politiques publiques outre-mer ;

- créer au sein du ministère une véritable administration de mission capable d'exercer une coordination interministérielle et d'assurer, dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF, le suivi de l'ensemble des dépenses de l'État outre mer. ».

Avec le retour des crédits du logement social au ministère de l'équipement, programmé pour 2008, et une initiative similaire en matière de politique de l'emploi²¹ - ce qui traduit un mouvement de désengagement du ministère de l'activité de gestion de crédits de politique publique - le MOM souhaite manifestement répondre à ces critiques et se concentrer davantage sur la coordination interministérielle. Ainsi seront libérées les ressources humaines, importantes, qu'il consacre aujourd'hui à cette gestion. Ceci ne peut que favoriser la mobilisation des équipes en vue de la mise en place du dispositif interministériel de suivi/pilotage de la dépense de l'État.

- Une réorganisation de l'administration centrale du MOM semblant annoncer un renforcement des capacités d'analyse et de synthèse du ministère

En projetant de réorganiser à courte échéance son administration centrale, le ministère vise également à répondre aux critiques de la Cour des Comptes. Dans le projet de décret présenté à la mission, il est notamment envisagé de créer un secrétariat général. Une

¹⁷ Il existe aussi des dispositifs propres à l'outre-mer, qui n'ont pas leur pendant en métropole, comme le service militaire adapté (réinsertion sociale pour les jeunes en difficulté). Bien qu'il soit encadré par du personnel militaire, il a été choisi de confier la gestion de ce dispositif au ministère de l'outre-mer, plutôt qu'au ministère de la défense.

¹⁸ Réponse du ministre de l'outre-mer au rapport public de la Cour des Comptes pour 2005, p. 433.

¹⁹ Notamment le rapport d'octobre 2003 de l'IGA portant sur l'élaboration de la stratégie ministérielle de réforme du ministère de l'outre-mer.

²⁰ Rapport public de la Cour des Comptes pour 2005 - p. 431.

²¹ Le MOM estime qu'une partie des crédits relatifs à la politique de l'emploi (notamment ceux portant sur les contrats d'accès à l'emploi, au sein du programme 138) aurait vocation à être transférée vers le programme 102 (ministère de l'emploi). Cette disposition aurait pu figurer au projet de loi de finances pour 2007, mais cela n'a pu finalement aboutir, le responsable de la mission « emploi travail » invoquant le caractère tardif et financier inadéquat de la proposition formulée par le MOM, les contraintes budgétaires ne permettant pas de redéployer en conséquence son projet de budget.

nouvelle direction de l'administration générale et de l'évaluation serait dotée d'une sous-direction de l'évaluation, de la synthèse, de la prospective et du contrôle de gestion²².

Il est sans doute prématuré à ce stade de s'exprimer quant à l'impact d'une telle réorganisation sur l'orientation stratégique et sur l'activité du MOM au quotidien. Toutefois, il est indéniable que le renforcement des capacités d'analyse et de synthèse du ministère constitue un facteur favorisant l'exercice de ses deux fonctions de chef de file du pilotage interministériel et de gestionnaire du dispositif associé.

B. Sur la base de ces objectifs, il est possible d'imaginer les grandes caractéristiques du dispositif de pilotage

Il s'agit ici de dessiner les grandes lignes de fonctionnalités qui ont vocation à être décrites de façon détaillée dans le cahier des charges du futur outil.

1. Un éventail de fonctionnalités adapté aux objectifs du pilotage

a) Un aspect essentiel de l'outil : sa capacité à assurer des synthèses territoriales

Les statuts juridiques différents, les attributions du ministère qui divergent entre DOM et COM, les contextes historiques, socio-économiques, politiques et géographiques spécifiques, sont autant d'éléments invitant à considérer « l'outre-mer » comme une notion dénuée d'unité, voire artificielle. Vouloir par exemple porter une appréciation sur la politique de l'emploi outre-mer n'a guère de sens. Entre un département sud-américain en forte expansion démographique comme la Guyane et le « pays » développé et quasiment autonome qu'est la Nouvelle-Calédonie, les écarts de tous ordres sont tels que toute tentative de synthèse est vouée à l'échec.

C'est pourquoi le dispositif de suivi et de pilotage doit être apte à produire de façon naturelle des données territorialisées. Le système délivrerait par exemple des synthèses sur telle politique menée dans tel territoire, le périmètre de la politique en question étant déterminé soit par le pôle de services et d'opérateurs qui en a la charge, soit par le ou les programmes LOLF correspondants.

b) Une gestion active des données et restitutions

- Mettre l'accent sur la valorisation d'un flux continu de données collectées

Dans son activité de recueil d'informations auprès des services, le ministère sera très probablement conduit à abandonner l'actuelle logique de campagne de collecte, assortie de dates limites (voir ci-dessous § II A). En effet, la philosophie du dispositif, tel que proposée par la mission, invite à adopter une posture de « gestion des connaissances en vue de la décision », ce qui implique un traitement en continu des données, selon leur disponibilité. Ainsi, la fréquence du rafraîchissement des données détenues par le MOM, gestionnaire du dispositif, sera fortement liée au rythme de production des données au niveau local et central.

Il est important de rappeler que cet outil sera orienté vers l'information sur la dépense et non vers la gestion de la dépense ; disposer d'informations en temps réel n'est donc pas l'objectif du dispositif.

²² Voir annexe n°4 : organigramme résultant du projet de décret portant réorganisation des services centraux du ministère.

- Viser un public diversifié

Les données sur la dépense de l'État outre-mer, au sens du périmètre élargi proposé par la mission, vont constituer un patrimoine à mettre en valeur. Si l'on admet que les données de gestion publique relatives à l'action de l'État outre-mer doivent être accessibles au citoyen, deux catégories de publics se dessinent :

- Le cercle des initiés : l'État et ses opérateurs

La valorisation des données présentes dans le dispositif de suivi/pilotage doit profiter, au premier chef, aux utilisateurs professionnels que sont les services locaux ou centraux de l'État et de ses opérateurs, qu'ils soient ou non émetteurs de données. Ils constituent en effet un public naturel pour les différentes restitutions qui seront offertes par l'outil.

Ces utilisateurs ont vocation à consulter l'ensemble des données présentes dans le dispositif. A ce titre, ils ont accès à des restitutions standard²³ mais bénéficient aussi d'une possibilité de réaliser des requêtes « libres », sous leur responsabilité. Cela implique que l'utilisation de l'outil technique de restitution soit suffisamment simple d'utilisation, accessible au prix d'une formation légère.

Les émetteurs de données pourraient, sous certaines conditions, et après une période de rodage du dispositif, disposer d'une possibilité de mise à jour des données dont ils sont responsables.

- Au-delà : les institutions et personnes morales ou physiques manifestant un intérêt pour l'outre-mer

Les collectivités territoriales, les élus locaux et nationaux, les experts et étudiants, les acteurs économiques, le grand public, forment le second cercle, large et diversifié, des autres utilisateurs possibles des données relatives à l'action de l'État outre-mer. Ils n'auraient accès qu'à certaines données du dispositif, sous la forme de restitutions standard. Ils pourraient s'abonner à une lettre périodique de veille et d'information, présentant les dernières actualisations de la base de données, les faits marquants portant sur l'action de l'État outre-mer, etc.

Cette ouverture à un public large contribuera à l'image du ministère de l'outre-mer, en termes de crédibilité et de légitimité.

2. Au cœur du dispositif, un réseau interministériel de correspondants

- Les correspondants, acteurs principaux du dispositif de suivi et de pilotage

Du fait de la nature interministérielle de l'activité envisagée, sans réseau des correspondants, pas de dispositif de suivi et de pilotage. C'est pourquoi la qualité du dispositif et son degré d'utilisation par les différents services de l'État dépendront de la qualité du réseau de correspondants que le ministère de l'outre-mer mettra en place et animera.

On peut tenter une analogie avec les réseaux physiques : il s'agit de les construire, puis de les entretenir et de s'assurer que les flux les empruntent dans de bonnes conditions. D'ailleurs, au plan économique, le ministère devrait considérer l'effort consacré au réseau de correspondants comme un investissement immatériel de grande valeur.

A vocation à devenir correspondant du ministère tout représentant d'un service de l'État ou d'un opérateur amené à participer à l'enrichissement et à la mise à jour de la base de données du dispositif. Dans une situation idéale, le correspondant doit faire partie d'un service susceptible d'être intéressé par les restitutions produites par le dispositif de suivi/pilotage. De la sorte, le correspondant aura la double qualité de collaborateur et d'utilisateur du dispositif. Le

²³ Par exemple, le tableau de bord du ministre.

réseau comptera parmi ses membres des représentants des bureaux « métier » et « support » du ministère de l'outre-mer.

Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM), élément nouveau dans le paysage interne du ministère, pourrait tenir un rôle important vis-à-vis ou au sein du réseau des correspondants. Regroupant le service du contrôle financier et le service comptable du ministère, il est à même de fournir des données précises et en continu sur les engagements, les ordonnancements et les paiements pour les crédits du MOM. Mais il est surtout la seule structure, au sein du ministère, à disposer d'informations telles que, par exemple, les dépenses exécutées en administration centrale, sans relais local (UO)²⁴. Le CBCM serait également susceptible d'apporter au réseau des correspondants une « entrée » dans le réseau comptable et financier du MINEFI, ce qui ne pourrait que l'enrichir.

C'est pourquoi le CBCM, épousant le profil de son ministère de rattachement, pourrait évoluer vers une posture interministérielle et contribuer ainsi activement à la qualité du dispositif de suivi et de pilotage. Cette évolution devra bien évidemment tenir compte des prérogatives des autres CBCM et des trésoriers-payeurs généraux.

- Une articulation à définir avec les réseaux existants

D'un profil plutôt technicien, le réseau interministériel des correspondants se consacrera à la bonne marche du dispositif, et sera amené, à ce titre, à être en relation avec les réseaux de décideurs, en particulier le réseau des cabinets ministériels et le réseau d'état-major des services centraux (directeurs, secrétaires généraux).

Un des enjeux de la mise en place du réseau interministériel de correspondants sera de l'articuler avec ceux, plus ou moins informels, mobilisés actuellement par les différents services du ministère au titre de leurs activités habituelles. Une rationalisation de ces réseaux, afin de les mettre en ordre de coopération, est sans doute préférable à l'idée de les rassembler en une seule entité.

3. Une articulation optimale avec les systèmes d'information actuels ou à venir

Le niveau de satisfaction des besoins exprimés par le ministère de l'outre-mer sera nécessairement tributaire de l'état des systèmes d'information budgétaires et comptables :

- dans un premier temps, afin de permettre une mise en place rapide et simple, l'outil devra tenir compte des potentialités des systèmes d'information actuels²⁵, à la fois pour l'alimentation des données et pour leur traitement ;
- dans un second temps, lorsque le projet CHORUS sera opérationnel²⁶, c'est-à-dire à partir de 2010 environ, le dispositif devra pouvoir s'appuyer sur le nouveau système d'information pour certaines de ses fonctionnalités ;
- d'une manière générale, l'articulation du dispositif de pilotage avec les systèmes d'information nécessite une prise en compte permanente de cette réflexion dans le schéma directeur des systèmes d'information du ministère.

a) Les systèmes d'information actuels offrent de multiples possibilités

Au cours de l'année 2006, l'outil interministériel INDIA LOLF a été mis en œuvre dans les administrations centrales et déconcentrées dans le cadre de l'étape dite « Palier 2006 » d'adaptation des systèmes d'information financière aux principales dispositions de la LOLF.

²⁴ Le plus souvent, il s'agit du traitement des fonctionnaires et de la solde des militaires.

²⁵ Voir annexe n°5 : potentialités des systèmes d'information existants.

²⁶ Voir ci-après § I B 3 b.

- Via INDIA LOLF, le ministère dispose déjà d'informations sur tous les autres ministères

INDIA LOLF est à l'heure actuelle le seul outil interministériel d'aide à la décision dans le domaine budgétaire.

INDIA LOLF permet une centralisation des données saisies par les gestionnaires et les comptables dans Accord au niveau central et dans NDL au niveau déconcentré. Cet entrepôt de données permet ainsi de couvrir un large champ de la dépense issue du budget général de l'État.

La mise en œuvre d'INDIA LOLF a été progressive au cours de l'année 2006, et toutes les fonctionnalités initialement prévues ne sont pas encore opérationnelles. Des évolutions notables doivent toutefois être soulignées, et en particulier l'ouverture du domaine GBO (gestion budgétaire opérationnelle) en décembre 2006. L'alimentation des données de ce domaine est encore irrégulière, mais elle devrait permettre dès le 1er trimestre 2007 d'extraire aisément des données financières par BOP et par UO, ce qui était complexe à réaliser à partir des domaines disponibles en 2006 (comptabilité budgétaire et comptabilité générale).

INDIA LOLF restitue l'information sous la forme de tableaux qui peuvent être utilisés pour le suivi et le pilotage. Des requêtes spécifiques peuvent être développées pour personnaliser les restitutions en fonction des besoins de chaque acteur, et des groupes de travail contribuent à enrichir peu à peu la base de requêtes standard.

Avec INDIA LOLF, le ministère de l'outre-mer dispose aujourd'hui d'un accès aux données de tous les ministères (à l'exception du ministère de la défense).

Arguant de sa volonté de suivre l'ensemble de la dépense de l'État outre-mer, le ministère a sollicité et obtenu en 2006 un accès « préfet » pour chacun des territoires (accès disponible au bureau des affaires financières). Cette habilitation lui permet d'accéder aux mêmes restitutions que les préfets et hauts-commissaires des DOM et des COM, c'est-à-dire les dépenses de tous les BOP locaux et de toutes les UO déléguées localement par les BOP centraux. Cette habilitation ne lui permet pas en revanche de visualiser les dépenses des BOP centraux lorsqu'ils sont exécutés centralement. Pour obtenir ces informations et leur répartition territoriale, le ministère doit donc solliciter chaque ministère.

Au-delà du budget général de l'État, INDIA LOLF ne couvre cependant que partiellement les besoins énoncés précédemment pour le suivi de la dépense de l'État outre-mer. En effet, Le champ couvert par INDIA LOLF ne comprend pas les paiements sans ordonnancement préalable (PSOP, procédures qui concernent la paye et les pensions des agents de l'État) ; les dépenses liées aux fonds européens n'y sont que partiellement appréhendées ; les dépenses fiscales n'y figurent pas ; enfin, le suivi de la performance, l'analyse des coûts et le suivi des emplois ne font pas partie du périmètre de l'outil actuel.

L'ouverture de nouveaux domaines fonctionnels (prévus dans le projet initial) pourrait peu à peu élargir le champ des restitutions et d'analyse de données disponibles à partir d'INDIA LOLF, et ouvrir de nouvelles perspectives de suivi : pour les fonds européens et les dépenses de personnel notamment, voire pour l'analyse de la dépense et le contrôle de gestion. Toutefois, ces derniers développements sont encore incertains (réalisation, délai) et ils ne pourront en tout état de cause satisfaire tous les besoins du dispositif de pilotage.

- D'autres systèmes d'information peuvent venir alimenter le dispositif de pilotage, tant au niveau central qu'au niveau local

Certains services du ministère de l'outre-mer disposent d'outils informatiques spécifiques, et notamment :

- le bureau des affaires européennes du ministère utilise régulièrement l'application PRESAGE²⁷ pour suivre l'avancement des opérations liées aux fonds européens dans les DOM et contribuer à leur coordination auprès de la Commission européenne ;
- le département emploi, formation et insertion du ministère bénéficie d'un accès à deux applications, SYRACUSE et EURCINET, mises à disposition des

²⁷ Voir annexe 7 : spécificités du suivi des fonds européens dans le dispositif de pilotage.

acteurs de la politique de l'emploi par le ministère chargé de l'emploi et le CNASEA (suivi des contrats aidés et des résultats par objectif et par public) ;

- le bureau du contrôle de gestion met actuellement en place HYPERION, application pour le suivi de la performance des trois programmes de la mission outre-mer.

Les restitutions issues de ces applications ne font cependant pas l'objet à ce stade d'échanges ou de synthèses au sein du ministère.

Les systèmes d'information locaux, quant à eux, permettent d'ores et déjà de produire des synthèses susceptibles d'alimenter l'outil. En effet, en tant que représentants de l'État dans les départements et les régions, chargés notamment de mettre en œuvre et de coordonner à l'échelon local les politiques du gouvernement, les préfets se sont dotés de tableaux de bord de suivi de la dépense de l'État sur leurs territoires²⁸. Pour ce faire, les préfetures bénéficient d'une remontée d'information régulière en provenance des services déconcentrés, qu'ils peuvent agréger avec des données financières extraites d'INDIA LOLF ou de NDL.

- Le cas particulier du suivi de la performance

Les préfetures disposent depuis le 1^{er} janvier 2006 de l'application ŒDIPE, outil informatique de restitution de synthèses par BOP, par UO ou par action, du suivi des dépenses de l'État et de la performance, et disponible sur le portail web du ministère de l'intérieur.

L'alimentation des indicateurs de performance dans Œdipe nécessite une saisie manuelle par les services déconcentrés, et ces derniers ont assez peu utilisé cette fonctionnalité en 2006. L'intérêt des services²⁹ pour cet outil pourrait néanmoins se développer grâce à l'automatisation partielle de l'alimentation des données financières entre INDIA LOLF et Œdipe à partir de janvier 2007. Par ailleurs, l'application Œdipe est disponible dans les DOM, mais elle pourrait aussi être diffusée dans les COM dans la mesure où ils disposent désormais tous d'INDIA LOLF.

Pour le suivi de la performance au niveau central, la plupart des ministères ont mis en place des outils spécifiques de calcul et de suivi des indicateurs pour leurs propres programmes, mais aucune application interministérielle n'a été mise en œuvre pour remplir cette fonction. D'un point de vue technique, l'application HYPERION, bientôt disponible au MOM, pourrait être alimentée par plusieurs bases de données et être partagée avec d'autres acteurs, ce qui enrichirait sensiblement son potentiel de restitutions pour le suivi interministériel de la performance. A l'heure actuelle, HYPERION ne dispose cependant pas d'un déploiement adapté pour cet objectif. Compte tenu des coûts et des délais de développement élevés de l'application (depuis son lancement en 2004, le projet a connu de nombreuses difficultés avant d'être réellement relancé fin 2006). L'opportunité de la poursuite du développement de cette application pour le suivi de la performance (ministérielle et interministérielle) au MOM se pose également.

A ce stade, deux options d'évolution semblent donc envisageables pour HYPERION, soit étendre les potentialités de l'application, en particulier au plan interministériel, soit la suspendre et s'adosser à des outils existants de suivi de la performance.

- La conception du dispositif de pilotage doit tenir compte des limites des systèmes d'information existants

L'exploitation au profit du dispositif de pilotage des multiples possibilités offertes par les systèmes d'information actuels nécessitera des adaptations :

²⁸ Voir annexe n°8 : tableau de suivi élaboré par la préfecture de la Réunion.

²⁹ Les services déconcentrés sont libres d'adopter ŒDIPE ou non. D'après une enquête menée par le MIAT en 2006, certains DOM ont choisi de développer leurs propres tableaux de bord et de ne pas utiliser ŒDIPE.

- les fonctionnalités actuelles des systèmes d'information nécessitent d'être améliorées pour parvenir à une plus grande qualité et à une exhaustivité de l'information ;
- l'appropriation des outils informatiques par les utilisateurs (dont font partie les membres du réseau des correspondants) est insuffisante à l'heure actuelle et ils ne sont pas toujours informés des derniers développements ;
- en raison de l'autonomie et des compétences de chacun, et du manque d'efficacité ou de l'inexistence de la coordination entre ministères, les outils informatiques existants sont fortement hétérogènes, ce qui rendra délicates les opérations de consolidation des données réalisées au niveau du dispositif de pilotage.

b) *CHORUS pourra fournir automatiquement certaines données*³⁰

- CHORUS ne pourra être substitué au dispositif spécifique de pilotage de la dépense de l'État outre-mer

Le projet CHORUS actuellement mené par l'État vise à mettre à disposition de ses acteurs un « *outil commun et intégré de gestion financière, budgétaire et comptable* »³¹.

Ce programme est actuellement en fin de phase de « pré-conception » (cette phase devrait être achevée au 15 janvier 2007). Les principes directeurs, une fois arrêtés par l'agence pour l'information financière de l'État (AIFE) et l'éditeur du progiciel, seront prochainement déclinés en fonctionnalités spécifiques au cours de la phase de « conception » à venir à partir d'avril 2007. Ce travail sera réalisé à l'aide de « tours de piste » et d'ateliers qui associeront les différents acteurs de l'État à l'intégrateur de CHORUS.

Le futur système CHORUS pourra alimenter une partie seulement du dispositif de suivi de la dépense de l'État outre-mer, car, comme dans INDIA LOLF, le champ concerné par ce futur SI est uniquement budgétaire. Par exemple, CHORUS ne permettra pas de suivre la dépense fiscale ou la performance de l'État au sens de la LOLF. En conséquence, une fois relié à CHORUS, le dispositif de pilotage devra continuer à être articulé avec d'autres systèmes d'information ou par voie de saisies manuelles.

Cela dit, CHORUS apportera au dispositif plusieurs améliorations, par rapport à ce que peuvent offrir aujourd'hui les systèmes d'information existants, en particulier INDIA LOLF :

- fourniture de données relatives à la programmation budgétaire, et répartition pluriannuelle de cette programmation ;
- meilleure identification territoriale de la dépense, notamment des dépenses exécutées centralement ;
- liaisons automatisées avec les applications ministérielles « métier », pour celles qui ne seront pas mises en extinction du fait de la mise en place de CHORUS.

Ces nouvelles fonctionnalités sont de nature à améliorer substantiellement la qualité des données entrant dans le dispositif de pilotage de la dépense outre-mer. Cependant, elles peuvent encore sensiblement évoluer au cours de la prochaine phase de conception de l'outil. Dans ce contexte, le ministère, en tant que gestionnaire du dispositif, devra participer activement aux groupes de travail CHORUS afin de peser sur les choix.

³⁰ Voir aussi annexe n°6 : articulation du futur dispositif de pilotage avec CHORUS.

³¹ CCTP N° CHORUS-CPM-02-2006 du 07/08/2006, Tome 1 §2 - Description de la cible CHORUS

- Il y aura un choix à opérer quant au positionnement du dispositif de pilotage dans le futur système d'information financière de l'État (SIFE)

Le positionnement du dispositif de pilotage et du suivi de la dépense de l'État outre-mer dans le futur SIFE sera probablement évoqué dès la phase de conception du progiciel CHORUS. Il appartiendra donc au MOM de traiter ce sujet avec l'AIFE et l'intégrateur, courant 2007.

Deux options se dessinent quant à ce positionnement, lié à l'articulation entre le système d'information du dispositif et le système CHORUS :

- soit associer étroitement le dispositif à la plateforme d'échange qui sera offerte par l'infocentre CHORUS, et ouvrir ainsi la possibilité d'une mutualisation des investissements MOM/AIFE et une d'intervention technique de l'AIFE au profit du dispositif, en tant que prestataire ; le dispositif deviendrait alors un « partenaire » privilégié de CHORUS ;
- soit aménager des liaisons dispositif/CHORUS, mais en maintenant le système d'information du dispositif en dehors de l'environnement technique de CHORUS, et s'en tenir donc à un positionnement de partenaire de droit commun avec CHORUS.

- Un impact opérationnel de CHORUS sur la performance du dispositif de pilotage, à anticiper dès maintenant

Deux aspects méritent une anticipation de la part du ministère, afin de garantir les intérêts du dispositif lors de la transition vers CHORUS :

- l'obtention des habilitations : le nombre de licences CHORUS accordées aux agents de l'État sera probablement restreint³², or, l'obtention des licences appropriées par le MOM (comme gestionnaire du dispositif) et par les membres de son réseau de correspondants (comme émetteurs de données) est un véritable enjeu, puisqu'elle déterminera le niveau d'information auquel ils pourront accéder, afin d'alimenter le dispositif de pilotage ;
- le passage d'INDIA LOLF à CHORUS : dans la mesure où CHORUS se substituera progressivement à INDIA LOLF, outil actuellement utilisé par la plupart des acteurs de la dépense budgétaire, une attention particulière devra être portée aux modalités techniques de la phase de transition entre les deux SI, de sorte à ne pas altérer la qualité de l'alimentation du dispositif pendant cette période de quelques mois.

c) La réorganisation de la fonction informatique du ministère va dans le sens d'une meilleure gestion de l'information

Depuis 2003, le ministère de l'outre-mer ne disposait plus de schéma directeur pour ses systèmes d'information. La réorganisation de la fonction informatique débutée en 2006 a abouti à la conception d'un nouveau schéma directeur pour la période 2007-2010.

Parmi les différents projets cités dans ce document, il convient de faire mention de l'harmonisation de certaines bases de données utilisées respectivement par l'administration centrale du MOM, celle du ministère de l'intérieur, les préfetures des DOM et les hauts-commissariats. En effet, au plan de la mise en commun des méthodes et des outils techniques, ces évolutions pourront faciliter la mise en place et l'efficacité du volet « SI » du futur dispositif de pilotage.

³² Conformément aux préconisations du rapport de novembre 2006 établi par l'inspection générale des finances, relatif aux procédures budgétaires et comptables et les perspectives de retour sur investissement du projet CHORUS (n°2006-M-049-05).

Les rencontres entre responsables des systèmes d'information et de communication (RSIC) des services centraux et déconcentrés concernés ont abouti à la conclusion d'un accord pour constituer un réseau de correspondants des RSIC. La première priorité était l'harmonisation des infrastructures physiques, ce qui est en cours de normalisation dans tous les DOM et COM.

Dans un second temps, au cours du 1er trimestre 2007, le schéma directeur projette la création d'un extranet d'échange en s'appuyant sur l'expertise de la cellule du service d'information du gouvernement (SIG) qui a précédemment mené un projet similaire. L'objectif est de mettre en commun des bases de données au sein d'un système de gestion de base de données (SGBD). Ce développement se fera en plusieurs étapes au cours de 2007, à commencer par les données du réseau des correspondants RSIC, puis par celles du réseau des correspondants Immobilier (construction du tableau général des propriétés de l'État).

Ces évolutions devraient conduire à un état des lieux de chaque système d'information, et à une projection des besoins d'évolution, notamment en termes d'utilité et de maintenance des systèmes d'information.

Le schéma directeur introduit également des principes directeurs qui devront désormais être pris en compte dans la conception de tout nouvel outil par les RSIC, notamment deux caractéristiques essentielles pour articuler des systèmes d'information, la communicabilité³³ et l'interopérabilité³⁴.

4. L'environnement technique pressenti : un extranet, plateforme d'échange avec les correspondants

Les différents aspects évoqués ci-dessus permettent de dessiner à grands traits les caractéristiques de l'outil informatique à mettre en place afin de satisfaire les objectifs fonctionnels du dispositif, tout en s'affranchissant des contraintes relevées.

En ce qui concerne les contraintes, la solution technique retenue ne doit pas souffrir :

- de l'effet des distances géographiques et des décalages horaires ;
- de la non interopérabilité des systèmes informatiques utilisés par les différents partenaires du dispositif.

En matière de fonctionnalités, il s'agit de réussir à concilier plusieurs attentes :

- un enrichissement de la base de données associée au dispositif par voie d'automatismes ou de saisies manuelles ;
- une gestion de l'accès des différents publics à la base de données, en consultation ou en mise à jour ;
- une ergonomie et une rapidité de l'interface permettant de réaliser des requêtes libres et simples.

La formule classique que constitue un extranet, associé à un système de gestion de bases de données, devrait être de nature à répondre à l'ensemble de ces contraintes et attentes.

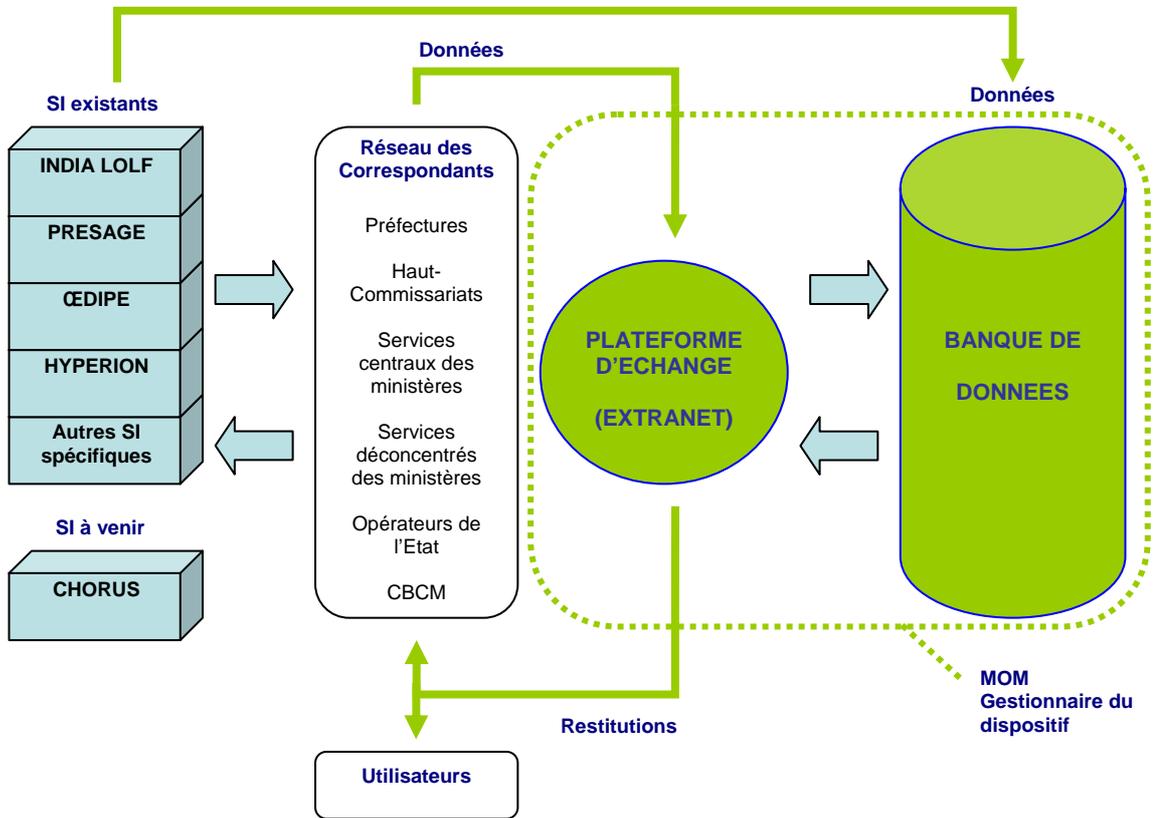
L'accès des services de l'État et de ses opérateurs à la base de données peut être géré au moyen d'un site extranet spécifique, protégé par un nom d'utilisateur, assorti d'un mot de passe. S'agissant des données en accès libre, consultables par le grand public, ces dernières seraient exportées de l'extranet vers un site Internet à définir (soit un compartiment du site du ministère de l'outre-mer, soit un site interministériel spécifique).

³³ Tout système informatique devra pouvoir communiquer, non seulement avec l'utilisateur, via des interfaces homme-machine, mais aussi avec d'autres systèmes informatiques, via des réseaux

³⁴ Désigne le fait que plusieurs systèmes, qu'ils soient identiques ou radicalement différents, pourront communiquer sans ambiguïté et opérer ensemble. Les différents systèmes, appareils et éléments divers utilisés devront pouvoir interagir sans heurts.

Le système cible proposé par la mission est représenté dans le schéma suivant :

Graphique : Système d'information proposé par la mission pour le dispositif de pilotage et de suivi de la dépense de l'État outre-mer
(Source : Mission)



II. LE MINISTÈRE DE L'OUTRE-MER DOIT TENIR COMPTE DES FACTEURS DE RISQUE POUVANT AFFECTER LA REUSSITE DU PROJET

Le projet de mettre en place un dispositif de suivi et de pilotage de la dépense de l'État outre-mer correspond à un objectif ambitieux et conforme à la vocation interministérielle du ministère. Pour atteindre cet objectif, le MOM doit être attentif à son environnement, aux contraintes et aux risques qu'il comporte, et aussi à ses propres insuffisances.

A. Certaines faiblesses relèvent du ministère seul

1. Le ministère ne parvient pas à fiabiliser l'information relative à la dépense de l'État outre-mer

La mission a cherché à recenser et à évaluer les différents exercices menés par le ministère en matière de supervision de la dépense de l'État outre-mer. Il s'avère que, dans la plupart des cas, ces tentatives de chiffrage sont contestables ou absentes.

a) Le DPT ne donne pas satisfaction

Une des tentatives les plus globales et les plus abouties pour recenser la dépense outre-mer est le fascicule intitulé « Document de politique transversale » (DPT³⁵), élaboré chaque année en annexe au projet de loi de finances. Héritière des anciens « jaunes » budgétaires, cette annexe est prévue par la loi³⁶ et doit comporter, conformément à ce texte :

- une présentation de la politique transversale outre-mer (c'est-à-dire les programmes directement gérés par le MOM et les programmes gérés par les autres ministères, pour ceux qui sont actifs outre-mer) ;
- une présentation de la stratégie qui a présidé au choix des objectifs et indicateurs de performances retenus pour la politique transversale, avec, pour chacun de ces objectifs et indicateurs, des commentaires et précisions méthodologiques ;
- un récapitulatif des programmes concourant à la politique transversale, permettant en tant que de besoin de se référer aux différents projets annuels de performances pour obtenir des compléments d'information ;
- une présentation détaillée de l'effort financier consacré par l'État à la politique transversale pour l'année considérée (programmation), et pour l'année en cours.

Dans le DPT outre-mer 2007, la liste des programmes concourant à la politique transversale comprend 17 programmes, alors que la grande majorité des 150 programmes du budget de l'État comprennent une application outre-mer, parfois mineure, mais pas toujours. Cette situation provient du fait que le ministère a choisi de concentrer son effort sur cinq politiques publiques seulement : l'emploi, la santé, l'agriculture, la défense, la sécurité publique et civile³⁷. Ceci explique le fait que ne figure, au sein des 17 programmes listés, qu'un seul des trois programmes relevant du budget du MOM (le n°138 – emploi outre-mer). Le thème « santé » n'est traité que sous l'angle de la veille sanitaire, avec la citation d'un seul programme (n° 228 – veille et sécurité sanitaires).

La présentation stratégique des objectifs et indicateurs des différents programmes, à laquelle est consacrée la majeure partie du document, ne reprend que 13 d'entre eux. En effet, les deux programmes gérés par le ministère de la défense et le programme « coordination des moyens de secours » n'apparaissent pas. Plus surprenant, le programme « emploi outre-mer », alors même qu'il est géré par le ministère et occupe une place majeure dans la politique de l'emploi menée outre-mer, est lui aussi absent de cette présentation stratégique.

³⁵ Il est prévu un DPT pour sept autres thèmes : action extérieure de l'État, politique française en faveur du développement, sécurité routière, sécurité civile, enseignement supérieur, inclusion sociale, ville.

³⁶ Article 128 de la loi de finances rectificatives pour 2005 n° 2005-1720 du 30/12/2005.

³⁷ L'édition 2006 du document ne couvrait que la politique de l'emploi.

Ce programme réapparaît plus loin dans le document, avec les trois autres, dans le tableau d'évaluation des crédits consacrés à la politique transversale³⁸. Le chiffrage des 17 programmes aboutit à un total de 2,9 milliards d'euros en crédits de paiement pour le PLF 2007. Les quatre programmes omis de la présentation stratégique de la politique transversale représentent 65% de ce montant.

Le montant des 17 programmes est à rapprocher de celui de l'effort budgétaire et financier consacré par l'État à l'outre-mer, estimé à plus de 12 mds € dans les tableaux annexés au DPT, et correspondant à 70 programmes :

Tableau 1 : Dépense de l'État outre-mer
(crédits de paiement – M€)

	2006 (dotations)	2007 (prévisions)
Guadeloupe	2 324,0	2 367,0
Guyane	997,5	990,4
Martinique	1 669,4	1 659,6
La Réunion	3 802,5	3 828,3
crédits non répartis	317,7	386,0
coût de la gestion des services métropolitains	56,1	54,3
Total Départements d'outre-mer	9 167,2	9 285,6
Mayotte	393,1	383,6
Saint-Pierre-et-Miquelon	54,2	51,7
Iles Wallis et Futuna	94,1	93,7
Polynésie Française	1 027,9	1 302,1
Nouvelle-Calédonie	898,3	1 065,6
Terres australes et antarctiques françaises	37,3	37,9
crédits non répartis	155,8	156,5
coût de la gestion des services métropolitains	32,8	34,9
Total Collectivités d'outre-mer	2 693,5	3 126,0
Total Outre-mer	11 860,7	12 411,6

Source : DPT outre-mer 2007 (annexes)

Le document ne comprend pas de note méthodologique expliquant l'écart entre les deux séries de données (2,9 et 12,4 mds €), ce qui gêne la bonne compréhension des chiffres.

Au demeurant, dans ces tableaux annexés, la couverture par les chiffres reste lacunaire. Le programme « forêt » n'est pas chiffré, ou l'est pour certains territoires et pas pour d'autres. Il en est de même pour les programmes « pensions », « enseignement supérieur », « sécurité civile », « travail et emploi » dans les COM.

Les chiffres eux-mêmes soulèvent des interrogations. Par exemple, il a fallu de nombreuses recherches en administration centrale (notamment au MINEFI) et dans les territoires pour savoir ce que représentait l'inscription, non négligeable, de 344 M€ du programme « solidarité à l'égard des pays en développement » figurant dans le chiffrage pour les années 2006 et 2007 (crédits de paiement). Ce montant ne correspond ni à la mission indiquée, ni au programme. Il s'agit vraisemblablement de prêts octroyés par l'Agence française de développement à des collectivités territoriales d'outre-mer.

La mission a par ailleurs pu constater que certaines données chiffrées figurant au DPT ne correspondaient pas à la réalité budgétaire, telle qu'exprimée par les services locaux. Les chiffres du DPT semblent sous-estimés, comme en témoignent les quelques exemples suivants :

³⁸ DPT outre-mer 2007, p. 55

**Tableau 2 : Comparaison entre les données figurant au DPT
et celles détenues par les services locaux (exemples)**
(crédits de paiement 2006 – M€)

Entité LOLF	Site	Données du DPT	Donnés des services locaux
Mission « Défense »	Guyane	114,7	env. 150,0
	Nouvelle-Calédonie	Omission de deux des programmes de la mission (144 et 146)	
Programme « Police nationale »	Guyane	32,6	38,0
	Nouvelle-Calédonie	34,0	42,0
Mission « Travail et emploi »	Guyane	Omission de deux des programmes de la mission (102 et 133)	

Source : Entretiens mission sur place.

En conclusion quant au DPT, la mission estime que les informations y figurant ne sont pas fiables, alors même que la production de ce document répond à une obligation légale, en vue d'informer le parlementaire et le citoyen. En outre, sa structure n'est pas cohérente. Cette situation affecte la crédibilité du ministère de l'outre-mer.

Il en ressort que, dans son état actuel, le DPT 2007 n'aurait pas dû être publié.

b) D'autres initiatives n'ont pas abouti

La loi d'orientation pour l'outre-mer (LOOM) votée en 2000, prévoyait la création d'une commission des comptes de l'outre-mer. Son président a été désigné mais l'instance ne s'est jamais réunie. D'après les informations recueillies par la mission, le ministère n'a pas tenté de réactiver cette commission.

Plus récemment (février 2006), le ministère a lancé une opération de collecte de données auprès des services locaux, en vue de compléter les données dont dispose d'ores et déjà le ministère, via INDIA LOLF. Devant la réactivité inégale des services sollicités, le ministère a finalement décidé d'abandonner la démarche. Il semblerait d'ailleurs que les services n'en aient pas été avertis : au moment du passage de la mission (fin novembre 2006), le bureau des finances de l'État du haut-commissariat de Nouvelle-Calédonie continuait à remplir les tableaux demandés, en y consacrant un temps important de vérification des données, alors même que ces tableaux ne revêtent aucune utilité directe pour le service.

Enfin, la commission de coordination des investissements publics outre-mer (CCIP), réactivée en 2003 pour suivre les contrats État-région dans les DOM et les contrats de développement dans les COM, aurait pu constituer une instance intéressante pour des échanges entre partenaires de divers ministères, et être mobilisée en vue de réaliser des synthèses sur la dépense de l'État outre-mer, fussent-elles ponctuelles. En réalité, les réunions de cette instance ne semblent pas donner lieu à un véritable dialogue interministériel sur les politiques publiques menées outre-mer ; cette enceinte n'est pas mobilisée par le MOM comme creuset d'un possible réseau actif.

c) Le manque de fiabilité de l'information semble affecter le ministère dans son ensemble

Plusieurs des interlocuteurs de la mission (notamment à l'Élysée et à Matignon) ont fait état de leur attente de disposer de données fiables à l'occasion du traitement des dossiers portant sur l'outre-mer. Les décideurs butent régulièrement sur des analyses ou des chiffrages partiels ou non directement compréhensibles.

Il est vrai que les services centraux des ministères sont souvent démunis pour apprécier un chiffre ou en justifier le calcul. Ils sont alors amenés à se tourner vers le niveau local, qui n'est pas toujours en mesure de fournir les données attendues (décalage horaire,

indisponibilité en période de forte activité, etc.). En outre, les chiffres fournis par les services locaux sont généralement proches du stade de l'exécution de la dépense. Sur cette base, le cours d'une politique est difficile à modifier. La nécessité de disposer de données « amont » est donc avérée (voir ci-dessus § I A 1).

2. Cette situation résulte d'un manque de maîtrise de son système de collecte par le ministère

La qualité d'un recensement est largement liée à celle de la collecte. Or, le MOM n'a ni rationalisé ni sécurisé ses différents canaux de centralisation des données.

a) Des données existantes, non mobilisées

- Des potentialités d'INDIA LOLF et du CBCM sous-utilisées au MOM

Comme évoqué plus haut, l'interrogation d'INDIA LOLF permet d'obtenir les montants engagés et payés des dépenses, par ordonnateur (central ou déconcentré), par territoire et dans l'instant. Certes, le système de requêtes demande un maniement technique qui peut être assez exigeant et a connu des dysfonctionnements en 2006. Néanmoins, bien qu'il ait obtenu les habilitations INDIA LOLF pour accéder aux données de presque tous les ministères³⁹, le MOM n'en fait pas un usage intensif.

Pour ce qui est des liens à nouer avec le MINEFI et son réseau dans le cadre du suivi de la dépense de l'État, l'articulation avec le nouveau CBCM, qui est installé dans les locaux du ministère, n'est pas réalisée. Ces services constituent pourtant une source d'information et de soutien technique précieuse pour le MOM (voir § I B 2).

- Une multitude de données détenues par le ministère, qui restent non exploitées

Le ministère dispose déjà de nombreuses données relatives à la dépense de l'État, mais elles ne sont pas mobilisées. Par exemple, des données provenant des services locaux (tableaux de suivi des BOP à enjeu des préfets, synthèses des services déconcentrés, etc.) sont adressées à tel ou tel service du MOM, mais circulent peu entre services ou entre directions.

Ainsi la préfecture de la Réunion utilise-t-elle un tableau de suivi couvrant l'ensemble de la dépense de l'État, notamment dans le but d'alimenter le comité de l'administration régionale (CAR)⁴⁰. En Nouvelle-Calédonie, la trésorerie générale établit chaque année un recensement détaillé des flux financiers publics (comprenant l'État, la Nouvelle-Calédonie, les trois provinces, les 33 communes et les 55 établissements publics).

Le ministère, dans les cas où il en a connaissance, ne mobilise pas ces instruments pour alimenter son propre suivi, ou pour en valider les données. D'une façon générale, la richesse des informations qui remontent vers la rue Oudinot, constatée par la mission lors de ses déplacements, pose la question de la capacité du ministère à les exploiter.

b) Le ministère n'anime pas son activité de collecte, de validation et d'exploitation des données

- Le manque de proximité et d'interaction entre services

Au sein du ministère, le sujet du suivi et du pilotage de la dépense de l'État outre-mer ne bénéficie ni d'une mobilisation, ni d'une coordination, ni d'une mise en réseau des détenteurs de données. La mission a pu constater que des cellules fonctionnant bien en elles-

³⁹ A l'exception du ministère de la défense, qui a refusé que soit octroyée au MOM une habilitation INDIA LOLF, mais qui s'est engagé en contrepartie à lui fournir régulièrement des informations.

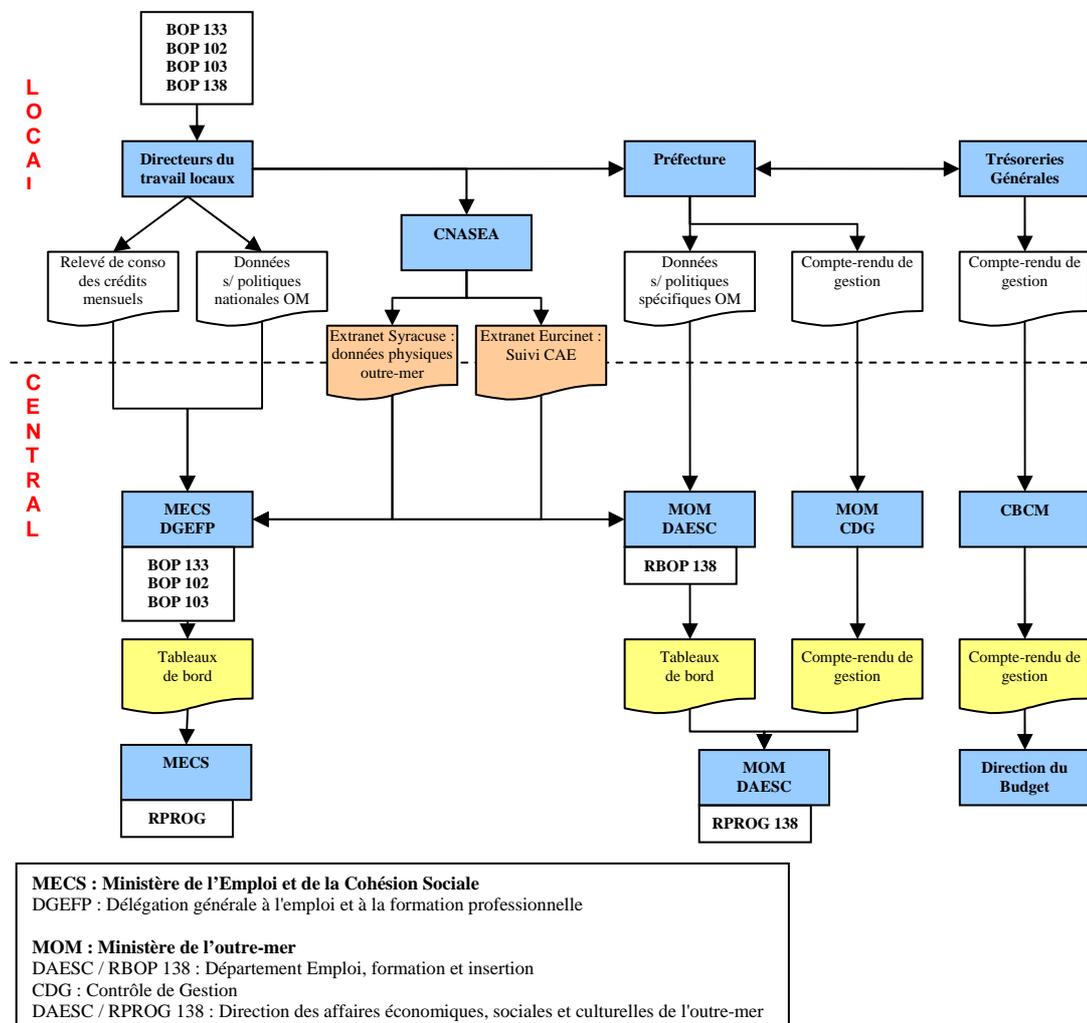
⁴⁰ Voir en annexe n°8 : extraits de ce tableau.

mêmes n'étaient pas organisées pour produire ensemble ; par exemple, les bureaux thématiques de la DAESC (logement, emploi, etc.) ne sont pas sollicités par la DAPAF en vue de valider ou simplement de porter une appréciation sur les chiffres collectés en vue de la production des tableaux annexés au DPT.

Les agents ont une faible culture du travail en équipe et un cadre a pu décrire un ministère peuplé de « *professionnels actifs et compétents certes, mais exerçant plus en profession libérale qu'en équipe* ». Le cloisonnement entre services, et souvent au sein du même service, nuit indiscutablement à la circulation des informations et rend possible des collectes redondantes, très mal perçues par les services sollicités.

Le graphique suivant vise à rendre compte, ici en matière de politique de l'emploi, de la complexité de la circulation de l'information et les doublons de remontée d'informations au sein du ministère.

**Graphique : Flux de données (suivi de l'activité)
entre les entités impliquées dans la politique de l'emploi outre-mer**
(Source : Mission)



- L'absence d'un véritable réseau de correspondants

Pour l'élaboration du DPT, le ministère a fait appel à divers correspondants dans les autres ministères. L'enjeu était, entre autres, d'obtenir des données ventilées par territoire. Or, ce réseau de correspondants n'est ni complet, ni entretenu, ni dirigé.

Actuellement, les réponses des ministères à la sollicitation du MOM dépendent de la bonne volonté des uns et des autres, les ministères n'étant pas entrés dans une logique de collecte systématique⁴¹. Chaque année un agent de catégorie C du bureau des affaires financières du MOM consacre beaucoup de son énergie à lancer la campagne de collecte, puis à activer ses correspondants, informer les nouveaux et surtout mobiliser les retardataires.

Par ailleurs, le ministère ne valorise pas le produit fini qu'est le DPT, alors qu'une mise en exergue de l'importance de ce document serait susceptible de dynamiser la démarche de collecte et de mettre en évidence l'apport spécifique de chacun des correspondants sollicités.

- Une valorisation quasi-inexistante

D'une façon générale, le ministère ne s'est pas mis en état de restituer des synthèses ou des analyses en direction des fournisseurs de données, ni au niveau central, ni au niveau local. Dans ces conditions, les services sont de plus en plus réticents à fournir des données à la « boîte noire » que représente pour eux le ministère de l'outre-mer.

Ainsi, les correspondants du recensement « DPT » relevant de divers ministères ont manifesté à la mission un certain détachement vis-à-vis de ce travail, tant ils n'en voient pas de retour, pour l'aide à la décision ou la simple connaissance du domaine couvert. D'ailleurs, le contenu du DPT aurait dû susciter de vives critiques de leur part ou de la part des services locaux. Force est de constater que la plupart des interlocuteurs de la mission, y compris au ministère, ignoraient jusqu'à son existence même.

Faute de valorisation, et, partant, d'appropriation des résultats, les conditions d'une collecte fiable et rapide ne sont pas réunies ; ni les services sollicités ni même ceux du ministère ne sont en mesure de percevoir l'intérêt des différentes collectes.

- Des méthodes de collecte peu adaptées

Certains services rencontrés par la mission se sont déclarés irrités par le fait que le ministère de l'outre-mer imposait dans ses collectes un format standard de données, vraisemblablement afin de permettre des synthèses ou comparaisons entre territoires. Le fait que le format et la logique des tableaux de collecte envoyés par le ministère ne soient pas immédiatement compréhensibles par les services sollicités peut conduire à des retards dans la production des données attendues, voire à des fins de non recevoir. Il est en effet hasardeux d'attendre d'un service qu'il s'empresse de remplir un tableau dont il ne perçoit pas l'utilité.

c) Les synergies avec le ministère de l'intérieur ne sont pas suffisamment exploitées

- Le manque d'adossement au ministère de l'intérieur est susceptible de mettre en péril le portage du projet de pilotage par le ministère de l'outre-mer

Il existe entre le ministère de l'outre-mer et le ministère de l'intérieur une communauté d'intérêt, autour de la mission consistant à suivre la dépense territorialisée, par exemple au niveau départemental. S'agissant du MOM, la spécificité de son assiette géographique en rend l'acuité encore plus vive.

⁴¹ Alors que la note circulaire du directeur du budget relative à la campagne DPT 2007 insiste sur la nécessité, pour tous les responsables de programme intéressés, de répondre à l'enquête du MOM.

Par ailleurs, la notion d'échelle pertinente est une condition de l'investissement dans tout système d'information un tant soit peu ambitieux.

En effet, avec la complexité croissante des procédures administratives, des circuits de la dépense et des systèmes d'information associés, toute collecte de données fait de plus en plus appel à des systèmes riches en termes d'informations, puissants en termes de résultats, performants en termes de délais, indifférents aux distances géographiques, ou aux fuseaux horaires (ce qui importe pour l'outre-mer). Toutefois, ces systèmes sont souvent sophistiqués, leur conception mobilise des ressources d'un haut niveau, tandis que leur appropriation nécessite une certaine qualification des utilisateurs.

En dépit de cette communauté d'intérêt et de la nécessité, pour le MOM, de ne pas se lancer seul dans l'élaboration d'un dispositif de pilotage, il n'existe pas à l'heure actuelle de coopération des deux ministères, ou simplement d'échanges de vues, à ce sujet⁴². C'est d'ailleurs le cas pour le champ budgétaire en général : le cas du contrôle de gestion a été cité plus haut (§ I B 3), avec la coexistence du logiciel HYPERION (au MOM) et du système CEDIPE (au ministère de l'intérieur). Ni l'un ni l'autre ministère n'avait connaissance de ces développements parallèles.

En matière de préparation du projet CHORUS, lequel aura un impact fort sur le dispositif de pilotage, il n'existe pas davantage de coordination avec le ministère de l'intérieur, notamment en ce qui concerne la prise en compte du suivi territorial. Pourtant, là encore, le ministère de l'outre-mer aurait avantage à s'adosser à un partenaire aux côtés duquel il pourrait peser dans les débats puis les décisions. A l'heure actuelle, l'équipe du MOM en charge de CHORUS est d'une taille forcément réduite et peinera à participer activement aux groupes de travail au sein desquels se dessinent les choix. Pour un projet d'une telle envergure, et pour pouvoir s'imposer dans les négociations interministérielles sur les fonctionnalités, une force de frappe technique paraît indispensable.

Lors d'entretiens à la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) et l'agence pour l'information financière de l'État (AIFE), les interlocuteurs de la mission ont souligné les inégalités en termes de moyens humains lors des réunions interministérielles, par exemple entre le MOM et le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire (MIAT). Le projet CHORUS est suivi au MOM par une équipe ad hoc de deux ou trois personnes, tandis qu'il existe au MIAT une équipe de projet permanente qui disposera jusqu'à 18 personnes.

- Le lien avec l'activité interministérielle du MOM

La réflexion sur le portage du dispositif de pilotage de la dépense par le MOM pose naturellement la question de son autonomie en ce domaine, ou plus exactement celle du partage entre les missions qui lui sont à l'évidence existentielles, et celles qui ne le sont pas. Paradoxalement, c'est en banalisant les procédures techniques et les activités support que le MOM pourra renforcer la qualité de son service sur ses missions propres, c'est-à-dire, en l'occurrence, son activité interministérielle.

A l'occasion des visites sur le terrain, les interlocuteurs de la mission ont à plusieurs reprises regretté une certaine marginalisation du MOM, du fait de sa tendance à vouloir trop faire par lui-même. Sur de nombreux sujets, les tâches qu'ils mènent en commun avec d'autres ministères, notamment avec le ministère de l'intérieur, ne sont pas perçues par les services comme une *diminutio capitis*, mais au contraire comme un enrichissement et une nécessité.

⁴² En fait, les accords entre les deux ministères portent sur d'autres domaines (corps de fonctionnaires désormais communs ; sur intranet, des annuaires communs ; des infrastructures de données communes – réseau RGT).

3. *En réalité, jusqu'à maintenant, le suivi de la dépense de l'État outre-mer n'a pas été une priorité du ministère*

Certains cadres du ministère rencontrés par la mission estiment que l'activité de pilotage de la dépense de l'État outre-mer nécessiterait comme préalable un renforcement de l'autorité du ministère. Certes, dans certains cas, le recours au facteur d'autorité est légitime. Mais il ne contribue pas à renforcer l'esprit de coopération entre ministères.

Quoi qu'il en soit, l'analyse menée par la mission lui permet d'affirmer que cette mission de pilotage interministériel de la dépense n'a pas été vraiment considérée comme une priorité par le ministère. Ainsi, la plupart des cadres du ministère rencontrés par la mission n'ont pas une vision claire de la délimitation du sujet, voire même de sa finalité.

L'expérience du DPT illustre cet état de fait. Si le ministère ne s'est pas donné les moyens de couvrir davantage de programmes et de soigner l'étape de validation des données, notamment en mobilisant en interne ses services métier, c'est parce qu'il n'a pas perçu le caractère prioritaire que devait revêtir la réalisation de ce document. Alors qu'il est emblématique du positionnement interministériel du ministère, lequel justifie *in fine* son existence même, le DPT n'est pas perçu comme stratégique par la grande majorité des agents et de l'encadrement du MOM.

B. D'autres facteurs de risque relèvent de l'environnement du ministère

1. *Les autres ministères discutent la légitimité du MOM à « piloter » la dépense de l'État*

a) L'approche politique des dossiers suscite la méfiance des autres ministères

Comme évoqué plus haut, la mission a senti une réserve, sinon une méfiance, de la part des autres ministères devant le souhait du ministère de l'outre-mer d'améliorer le pilotage de la dépense outre-mer.

Ces fonctionnaires ont le sentiment que le MOM a pour pratique fréquente de s'imposer par le canal politique des cabinets ministériels, de Matignon ou de l'Élysée, au lieu d'entrer dans des négociations de longue haleine au niveau administratif. Cette préférence du ministère pour le passage en force (qui se double d'un contournement des services habituellement en charge) est ressenti comme un abus du pouvoir d'évocation politique du MOM, le but étant d'obtenir à l'arraché des arbitrages, en faisant jouer le caractère spécifique des territoires, lequel justifie le recours à des procédures ou décisions dérogoires.

Il en résulte selon les cas un désintérêt ou une méfiance à l'égard du MOM, ce qui peut conduire les autres ministères à l'isoler ou à le contourner.

Cette ignorance ou cette froideur dans la concertation préalable trouvent leur illustration dans le domaine de la dépense fiscale, importante de par ses conséquences (notamment sur la politique du logement social). Le « partenariat » entre les deux ministères sur ce sujet est ressenti très différemment à la direction générale des impôts (où tout est consensuel) et au MOM (où presque tout serait subi).

Selon plusieurs services locaux rencontrés par la mission, cette primauté du politique et cette indisposition consécutive chez les ministères techniques seraient finalement plutôt contreproductives pour l'outre-mer. Des ministères seraient a priori convaincus que le traitement de l'outre-mer, vu sa taille et sa spécificité, mériterait bien un traitement privilégié. Mais, du fait des pratiques du MOM au niveau interministériel, les services envisageraient délibérément la dépense avec retenue, voire même discrimination.

A l'échelon central, les compétences interministérielles du MOM s'exercent donc avec difficultés. A sa décharge, et au-delà des différences inhérentes aux catégories institutionnelles (DOM ou COM), il est vrai que le ministère ne dispose en propre que d'un

pouvoir réglementaire partagé (par la cosignature des textes) et d'un pouvoir budgétaire très partiel (2 mds € gérés par les programmes du MOM, sur les 15 mds € qu'y dépense l'État, dépenses fiscales comprises). Il lui revient donc, sans cesse, d'influencer les autres décideurs, au besoin par l'arbitrage interministériel.

b) La valeur ajoutée des interventions du ministère fait l'objet d'interrogations

- L'efficacité relative de l'activité de gestion de crédits « ministériels »

Cette question renvoie à la dualité de l'activité du ministère : gestion de crédits d'un côté, mission interministérielle de l'autre. Le fait qu'il soit engagé dans une activité « ministérielle » de gestion de crédits de politique publique, comme le sont les ministères techniques, ne va pas de soi et prête à la critique.

Ainsi en matière d'emploi, certains services locaux rencontrés par la mission estiment que l'existence de deux ministères intervenant dans un même domaine pose des problèmes de cohérence, de coordination, et, *in fine*, affecte l'efficacité des politiques.

En ce qui concerne la politique du logement social, un phénomène analogue existe, avec la coexistence du ministère de l'outre-mer (aide à la pierre), du ministère des finances (dépense fiscale), du ministère du logement (aide à la personne), de l'ANAH (réhabilitation) et de l'ANRU (rénovation urbaine). C'est ainsi, par exemple, que des constructions sur financement social sont retardées par la préférence des promoteurs et des entreprises de bâtiment pour les logements financés sur défiscalisation.

- Des doutes sur la qualité de l'expertise prodiguée par le MOM

Aux yeux de certains interlocuteurs de la mission, l'expertise technique sur l'outre-mer ne serait pas forcément l'apanage du MOM ; elle serait mieux maîtrisée par les ministères techniques, en particulier ceux qui disposent de services sur place.

Cette opinion rejoint celle, souvent exprimée, d'une insuffisante présence des agents du ministère sur le terrain. Dès lors, le ministère ne disposerait pas d'une connaissance appropriée des réalités des différents sites ultramarins.

c) Une tendance des administrations centrales à banaliser l'outre-mer

La volonté du ministère de l'outre-mer de sensibiliser les ministères techniques aux problèmes propres à l'outre-mer se heurte à une tendance inverse de la part des services centraux, qui serait plutôt de banaliser le sujet.

Ceci se manifeste notamment par le fait que, pour de nombreux programmes, il n'existe pas d'interlocuteur facilement accessible pour le MOM. Des correspondants « outre-mer » existent ici ou là (par exemple, à l'éducation nationale, à la direction générale de l'urbanisme, à la gendarmerie nationale), mais des services ou programmes à fort enjeu budgétaire ne comportent pas, ou plus, de tels référents. Ainsi la direction générale de comptabilité publique (DGCP), pourtant présente et active outre-mer, n'a plus de structure spécialisée dans les questions de l'outre-mer.

Il est vrai que l'outre-mer, toujours lointain, s'est pourtant « rapproché ». Les surcoûts et difficultés matérielles dus à l'éloignement, qui étaient fort longtemps un handicap important pour les territoires sont en cours d'évolution. La mondialisation, la baisse de la durée et du coût des transports, l'informatique, et l'internet ont beaucoup rapproché ces territoires de la métropole. Le système d'administration a également évolué. Pendant longtemps il n'était pas en harmonie avec le modèle métropolitain, les services étaient presque tous directement intégrés dans la préfecture. Aujourd'hui, à l'exception des COM où les compétences de l'État sont réduites, les ministères techniques disposent comme en métropole de services locaux propres. Les circuits administratifs et budgétaires ont été banalisés, les équipes locales renforcées.

Ce mouvement de banalisation peut amener à considérer qu'un suivi spécifique de la dépense de l'État outre-mer - et a fortiori un pilotage et son chef de file - n'a pas de sens, et, en poursuivant le raisonnement, à mettre en question la justification de l'existence d'un département ministériel spécialisé. Toutefois, le sentiment des services centraux à l'égard du ministère de l'outre-mer est ambivalent : l'existence même du MOM leur permet de se dédouaner des critiques qui peuvent être portées sur leur gestion outre-mer.

d) Au niveau local cependant, les attentes restent fortes vis-à-vis du MOM

Parmi les interlocuteurs qu'a rencontrés la mission au niveau déconcentré prévalent des attentes fortes vis-à-vis du ministère. Il existe en particulier une « demande de MOM » visant à faire valoir les intérêts de l'outre-mer dans les arbitrages interministériels ou auprès des administrations centrales. Ainsi plusieurs chefs de service déconcentré ont déclaré à la mission emprunter régulièrement le canal politique du cabinet du ministre de l'outre-mer, aux fins d'augmenter leurs chances d'obtenir des moyens supplémentaires de la part des services centraux de leur ministère de rattachement.

Un soutien technique plus approfondi, des comparaisons entre territoires, une offre de formation et une meilleure diffusion des bonnes pratiques sont également réclamés par les services déconcentrés. Ils souhaitent par ailleurs disposer d'un service central capable de prendre du recul sur les dossiers et d'apporter une expertise.

Dès lors, on peut imaginer que le ministère serait plus efficace dans cette fonction support, si une meilleure organisation du suivi de la dépense de l'État lui permettait de disposer de données fiables et de les mettre en scène dans des restitutions, ceci afin de mettre en perspective une difficulté dont lui ferait part un service local, ou une demande de moyens qu'il lui adresserait.

2. Connues, les difficultés matérielles et techniques doivent être ni sous-estimées, ni exagérées

a) Des flux d'information lourds à maîtriser, fruits de la complexité des modalités de mise en œuvre des politiques

- Une dépense atomisée, des politiques éclatées

Quant à l'intervention de multiples acteurs sur une même politique, l'exemple de la politique du logement a été évoqué plus haut. La diversité des opérateurs, mobilisant un langage technique parfois différent de celui de l'État, représente une difficulté supplémentaire.

Un autre facteur d'éclatement de la dépense provient du fait que tous les ministères interviennent outre-mer, ce qui engendre, comme en métropole, un grand nombre de BOP et d'UO à suivre, mais parfois pour des montants très faibles, ce qui alourdit le suivi et fait par ailleurs douter d'une réelle possibilité d'action en termes de pilotage⁴³. Pour les COM, sur 236 « budgets » (décomposition des programmes par territoire), 60 n'atteignent pas 100 000 € de dotation pour 2006 ; 129 ne dépassent pas le million d'euros⁴⁴.

En ce sens, la présentation par pôle du tableau élaboré à la Réunion doit être relevée, car elle permet une vision à la fois synthétique et élargie (au-delà de l'État au sens strict) de la dépense.

⁴³ Ainsi pour les crédits de paiement 2006 des DOM : « forêt » : 118 000 € pour la Guyane, 17 000 € pour la Réunion ; « drogue et toxicomanie » : de 300 à 500 000 € par département (Source : DPT 2007 – tableaux annexés).

⁴⁴ Source : DPT 2007 (tableaux annexés).

- Une multiplicité des systèmes d'information et une hétérogénéité des données

Les services locaux ont développé des outils de suivi, pertinents pour leur travail quotidien, articulés de façon automatique ou non avec les systèmes d'information⁴⁵. Même si ce suivi est détaillé et exhaustif, il est souvent difficile pour un agent hors de ce service – par exemple un agent du MOM en charge du suivi de toute la dépense outre-mer – d'interpréter les données, du fait d'un langage technique qui peut être différent d'un service à l'autre. Cette hétérogénéité des données se retrouve dans les rapports annuels des trésoriers-payeurs généraux sur la dépense publique. Leur format est libre et leur contenu d'un niveau inégal d'un site à l'autre.

Il existera donc toujours une réelle difficulté, pour le ministère de l'outre-mer, à obtenir une certaine unité de suivi, déterminante pour la qualité du dispositif de pilotage. Cette situation met en exergue l'intérêt, voire la nécessité, pour le ministère, de prendre appui sur les synthèses locales qui existaient déjà. En effet, le pouvoir local, concentré autour du préfet et renforcé du fait de l'unité géographique, est un facteur facilitant la production de tels outils.

b) Outre-mer, une LOLF mise en œuvre et assimilée de façon inégale d'un service à l'autre.

Le contexte général est celui d'une transition difficile vers la gestion de la dépense en mode LOLF. Comme en métropole, les bouleversements produits par la mise en application de la LOLF n'ont pas encore été compensés par des améliorations en termes de lisibilité et d'exécution de la dépense. En témoignent par exemple les difficiles conditions d'utilisation de l'application INDIA LOLF ou les longs délais de mise en place de la programmation budgétaire initiale (PBI). Dans ces conditions, les agents ont pu avoir tendance à prendre une certaine distance par rapport aux nouvelles procédures, notamment pour ce qui concerne le suivi par indicateurs. A plusieurs reprises, la mission a rencontré des agents pour qui les objectifs étaient opaques et les indicateurs suivis sans adhésion, faute de signification.

Par ailleurs, les écarts d'assimilation d'un nouveau langage supposé commun, d'un service à l'autre, ne facilitent pas les exercices de synthèse.

De façon générale, l'intervention des contrôleurs de gestion n'est pas comprise, donc mal acceptée. Les agents rencontrés par la mission estiment par exemple insuffisante l'implication des contrôleurs de gestion du ministère de l'outre-mer dans les politiques, tout comme leur degré d'interaction avec les directions fonctionnelles et les administrations locales pour le suivi des politiques (« *Ils ne connaissent pas les politiques* »).

Les contrôleurs de gestion voient donc leur valeur ajoutée et leurs méthodes de travail discutées, au niveau central comme au niveau local, alors qu'ils représenteront une ressource essentielle, au bénéfice du dispositif de suivi et de pilotage, en termes de collecte des données sensibles (et souvent trop rarement disponibles et fiables) que sont les coûts ou les indicateurs de performance. Ils pourraient également apporter au dispositif leur expertise, du fait de leur bonne connaissance des outils et concepts LOLF.

*

En conclusion de cette partie, il revient que l'analyse des facteurs de risque pesant sur la réussite du projet révèle trois faiblesses fondamentales ayant trait au ministère :

- manque d'aptitude à une gestion dynamique de l'information ;
- légitimité interministérielle et valeur ajoutée discutées par les autres ministères ;
- suivi de la dépense de l'État outre-mer non érigé en priorité.

⁴⁵ Par exemple, la DDE de Guyane tient un document de suivi mensuel très détaillé, qui regroupe 16 programmes (DUPSA : document unique de pilotage et de suivi des activités).

III. POUR REUSSIR, LE MINISTERE DE L'OUTRE-MER DOIT METTRE EN PLACE UN DISPOSITIF BENEFICIANT A L'ENSEMBLE DES SERVICES DE L'ETAT, FONDE SUR UNE SOLIDE GESTION DE PROJET

Entre la réalité d'aujourd'hui (partie II) et l'objectif poursuivi (partie I), l'écart est important. Pour réussir le défi du pilotage de la dépense de l'État outre-mer, le ministère doit se mettre à niveau. Pour y parvenir, la mission suggère d'organiser la mise en place du dispositif de pilotage autour de deux axes :

- au plan de la philosophie de l'outil : un système inter-services et participatif ;
- au plan de la méthode opérationnelle : une organisation en gestion de projet.

A. Un projet dont l'axe majeur consiste à transformer les méthodes de travail et les pratiques relationnelles

Le ministère de l'outre-mer n'a pas les moyens d'imposer aux services centraux et locaux de l'État son propre système de suivi et de pilotage de la dépense outre-mer. Un tel projet serait d'ailleurs contraire aux pratiques modernes de gestion publique. C'est pourquoi la mission recommande d'opter pour un outil résolument « ouvert », c'est-à-dire inter-services et participatif. Le ministère doit pour cela adopter une posture à laquelle il n'est pas habitué, ni en interne, ni dans sa relation à l'extérieur.

1. Concevoir le dispositif comme un espace d'échange et non comme un simple système de collecte de données

Le respect de quelques principes devrait permettre au ministère d'emporter l'adhésion des acteurs de l'État au dispositif de suivi/pilotage qu'il souhaite mettre en place.

a) En matière de collecte des données, peser le moins possible sur les services

L'alimentation du dispositif de suivi/pilotage pourrait être organisée autour d'un impératif d'économie des ressources que les services sollicités sont censés y consacrer.

- Ne demander aux services que les données dont ils disposent déjà

Le ministère doit s'abstenir de demander aux services de constituer des données « sur mesure », à produire pour les seuls besoins de la collecte. Ces dernières présentent souvent le risque de ne revêtir aucune utilité pour le service émetteur. Cette règle porte sur la substance des données mais aussi sur leur format de présentation (ex. format de tableau) ou sur leur ancienneté (fréquence de mise à jour).

Dans cette optique, le ministère doit accepter que les services lui fournissent des données au format qui leur est familier, ce qui conduira inévitablement à la collecte de données d'un format hétérogène (d'un service à l'autre, d'un territoire à l'autre). Le ministère devra alors prendre en charge leur « traduction » ou adaptation en vue de leur insertion dans le dispositif de suivi/pilotage. En n'imposant pas de standard de collecte, le ministère témoigne du fait qu'il prend acte de la diversité des modes de gestion de l'information relative à la dépense de l'État outre-mer, dans les différents ministères et sites locaux. Sauf à vouloir imposer un langage commun à tous les acteurs nourrissant le dispositif, la charge de traduction et d'interprétation des données émanant de la « *Tour de Babel administrative* » relève bel et bien du métier interministériel.

Du fait de l'hétérogénéité des données qu'ils communiqueront, il est préférable, dans un premier temps, de ne pas offrir aux services émetteurs la possibilité de mettre à jour eux-mêmes la base de données (dont le MOM est responsable de l'intégrité). Progressivement, l'appropriation par les acteurs du dispositif de suivi/pilotage, condition nécessaire de sa réussite,

devrait les conduire naturellement à fournir au service gestionnaire du dispositif des données conformes au format attendu, qui pourront alors y être incorporées sans adaptation ou demande de précision.

En contrepartie de cette facilité faite aux services émetteurs de données (liberté du format), le ministère est fondé à se montrer plus exigeant qu'aujourd'hui en matière de métadonnées⁴⁶, ce qui contribuera à la fiabilité des données manipulées dans le dispositif de suivi/pilotage :

- toute donnée communiquée par un service doit correspondre à une des rubriques de la liste des données du dispositif, référentiel élaboré par le ministère à partir de définitions standardisées (glossaire) ;
- à cette donnée, le service émetteur doit joindre les informations permettant au ministère de la situer et de l'interpréter sans ambiguïté (date de production, source, etc.).

En tant que gestionnaire du dispositif, le ministère est également fondé à attendre de ces mêmes services la production d'une donnée dont ils devraient normalement être en possession, du fait de leur activité habituelle. Ce raisonnement pourrait être étendu aux cas des données non immédiatement disponibles, mais découlant d'éléments auquel le service émetteur a aisément accès.

A titre d'exemples de données exigibles par le service gestionnaire, on peut citer le cas d'un indicateur prévu au programme LOLF mais non communiqué par un acteur local, ou le cas d'un montant global fourni par un service central, non éclaté entre territoires.

En cas de désaccord entre le service gestionnaire du dispositif et le service sollicité, il pourra être fait appel au comité d'animation du réseau, en qualité de « juge de paix ». Dans un second temps, le comité de pilotage pourrait faire office d'instance d'appel des avis rendus par le comité d'animation. Ces deux instances⁴⁷ seraient ainsi amenées à discuter de la pertinence des demandes formulées par le service gestionnaire, en considérant l'enjeu pour le dispositif de disposer ou non de la donnée en question dans le dispositif, ou le degré de difficulté de sa production par le service sollicité.

Dans le cas où le service ne serait pas en mesure de fournir les données demandées et aurait besoin d'un soutien méthodologique, par exemple pour mettre en place un outil de suivi local, le service gestionnaire du dispositif pourrait faire jouer l'effet réseau (« bourse aux tableaux de suivi »).

- Ne demander aux services que les données nécessaires

Cette règle de bonne gestion, qui semble relever de l'évidence, conduira le ministère à s'imposer la discipline suivante, avant d'adresser toute demande de données aux services centraux ou locaux de l'État :

- « recycler » au bénéfice du dispositif les données d'ores et déjà détenues par les différents services du ministère, au titre de leur activité habituelle ;

Au titre du suivi des affaires locales, le cabinet et les directeurs du ministère reçoivent régulièrement des comptes rendus ou des rapports établis de façon périodique par les autorités locales (préfets, hauts-commissaires, trésoriers-payeurs généraux, chefs de service, etc.) qui contiennent des données pouvant être introduites dans le dispositif de suivi/pilotage.

⁴⁶ Les métadonnées (« données sur les données ») sont les informations qui contribuent à décrire les données. Par exemple, pour être compréhensible et exploité, le nombre « 123 456 euros » doit être accompagné de sa définition (montant des crédits mandatés), de son domaine d'application (politique du logement – action 1 du programme 123), de la date à laquelle le montant a été arrêté (31 octobre 2006), de son origine (DDE de Guyane), etc.

⁴⁷ Ces deux instances sont présentées respectivement aux § III A 2 a et III B 1 a.

Le service en charge de l'emploi reçoit régulièrement de nombreuses données, émanant du ministère de l'emploi (DGEFP), des services locaux (préfectures, directions locales du travail, etc.) ou des opérateurs (ANPE, etc.).

- mobiliser les données présentes dans les systèmes d'information auxquels a accès le ministère (voir § I B 3 et annexe n°5).

En ce qui concerne les données portant sur l'exécution de la dépense de l'État, le ministère dispose, avec INDIA LOLF, d'un moyen direct de collecte d'informations détaillées et actualisées.

b) Intéresser les émetteurs de données en leur offrant d'autres données en contrepartie

Cet aspect a été évoqué brièvement plus haut (§ I B 1 b). Du fait d'un possible manque d'enthousiasme des acteurs centraux ou locaux de la dépense à coopérer spontanément avec le dispositif de pilotage que leur proposera le MOM, il convient d'y insister tout particulièrement.

De fait, le ministère ne parviendra pas à faire adhérer durablement au dispositif les émetteurs de données, s'il n'est pas en mesure de leur offrir une prestation, en contrepartie. C'est pourquoi la mission envisage le dispositif de suivi/pilotage comme un espace d'échange, et non comme un simple système de collecte. Le système doit donc revêtir une utilité partagée entre le MOM et ses correspondants contributeurs ; il s'agit d'intéresser les émetteurs de données à le faire.

L'élaboration et le fonctionnement des systèmes d'information géographique (SIG) mis en œuvre par les collectivités publiques reposent généralement sur cette notion de contributeur-utilisateur. En contrepartie des données qu'il fournit, l'émetteur de données, abonné au SIG, bénéficie d'un accès à l'ensemble des informations de la base de données, étant entendu que cette vue globale sur le SIG lui est utile dans son activité opérationnelle. Par exemple, la direction départementale de l'équipement actualise les données sur les grands réseaux routiers ou les constructions et peut visualiser les autres « couches » de données intéressant le territoire concerné, qui sont actualisées par les autres abonnés du SIG (activités économiques, couverture végétale, etc.).

C'est pourquoi le ministère, en sa qualité de gestionnaire du dispositif, garant de l'adhésion des services émetteurs au dispositif de suivi/pilotage et de la « valeur » des contreparties à leur offrir, doit se poser en permanence les deux questions suivantes⁴⁸ :

- de quelle façon les données communiquées par les services émetteurs peuvent-elles être exploitées, en termes de restitutions ?
- quel est le degré d'utilité opérationnelle des restitutions offertes à ces services ?

Par exemple, la mission fait l'hypothèse que les services émetteurs seront intéressés par le fait d'accéder à d'autres données que les leurs, ou par une façon différente de présenter leurs propres données. Avec la diversité des données qu'il détiendra dans le dispositif⁴⁹, le ministère dispose d'un avantage qu'il convient de faire jouer au profit des utilisateurs. Dans cette optique, trois orientations semblent d'ores et déjà souhaitables, en matière de restitutions au bénéfice des services émetteurs de données :

- valoriser leurs données en les rapprochant de données de contexte ; de manière générale en effet, les services ne disposent pas du temps ou des moyens nécessaires à la prise de recul, à la mise en perspective de leur action ;

Par exemple, le ministère rapprocherait les données communiquées par les services locaux en charge de la politique de l'emploi (DTEFP, ANPE) d'indicateurs macro-économiques (population, taux de chômage, PIB, etc.), afin de permettre d'interpréter les résultats de cette politique sous l'angle économique. Sous cet angle, le ministère de

⁴⁸ Cette fonction d' « administration des connaissances » vise à exploiter au mieux le capital que constituent les données suivies par le dispositif et de produire au bon moment la restitution adéquate, le cas échéant en direction d'utilisateurs ciblés.

⁴⁹ Voir annexe n°3 : schéma des données.

l'outre-mer aurait avantage à mobiliser les travaux de l'INSEE, de L'IEDOM/IEOM et de l'AFD (notamment dans le cadre du projet CEROM / « comptes rapides pour l'outre-mer »).

- en ce qui concerne les acteurs locaux, mettre à leur disposition des données intéressantes d'autres territoires que le leur. En effet, quel que soit son domaine d'activité, tout service local est a priori intéressé par les données afférentes à l'activité et aux résultats des services homologues, présents sur d'autres territoires. En accord avec les services centraux des ministères et opérateurs concernés, le ministère de l'outre-mer pourrait prendre comme option, dans le cadre du dispositif de suivi/pilotage, d'offrir une telle possibilité de consultation de la base de données.

Par exemple, le rectorat de la Martinique pourrait consulter les données émises par les rectorats des autres DOM et COM. Dans le cadre de la politique de lutte contre la délinquance, chaque service local de sécurité publique (police, gendarmerie) bénéficie, depuis quelques années, des données relatives aux autres services locaux, pour l'ensemble du territoire national.

- offrir à tous les services émetteurs une vue d'ensemble des différentes politiques de l'État actives outre-mer ; il s'agirait ici de présenter une vue consolidée de toutes les données présentes dans la base de données du dispositif de suivi/pilotage⁵⁰.

Si le ministère et les services émetteurs en sont d'accord, il est possible d'imaginer que le dispositif de suivi/pilotage devienne, pour les sujets présentant un caractère interministériel, un véritable outil de travail partagé, et non plus seulement un espace d'échange de données. Par exemple, le suivi/pilotage des contrats de développement, conclus entre le ministère et les COM⁵¹, pourrait prendre place dans le dispositif.

En vue de suivre et de piloter l'exécution des contrats de projet État-région (CPER), la délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) a mis en œuvre un outil de travail partagé reposant sur un extranet. Les services locaux viennent y déposer les données relatives à leur secteur d'activité (données financières, commentaires, etc.). En cours de montée en puissance, cet outil est destiné à devenir un instrument de travail de référence, au quotidien, aussi bien pour l'administration centrale que pour les services locaux.

2. Un facteur clé de succès : capacité du ministère à animer une dynamique d'échange au sein du réseau des correspondants

a) Mettre sur pied un réseau professionnel et vivant

- Animer le réseau pour en stimuler la vitalité

L'animation du réseau revêt une importance fondamentale, pour au moins deux raisons :

- du fait de l'éloignement géographique, les rencontres physiques entre correspondants sont rares ; sauf à imaginer une multiplication de ces rencontres, coûteuses en temps et en argent, une forte animation du réseau peut contribuer à estomper les effets centrifuges de l'éloignement ;
- le suivi interministériel de la dépense de l'État outre-mer ne correspond pas a priori à un intérêt commun qui garantirait au réseau une cohésion naturelle ;

⁵⁰ L'élaboration du document de politique transversale « outre-mer » pourrait d'ailleurs prendre appui sur ce type de restitutions.

⁵¹ Spécifiques à l'outre-mer, ces contrats présentent des analogies avec les contrats de projet conclus entre l'État et les régions (programmation pluriannuelle, financements provenant des collectivités et des différents ministères, indicateurs et évaluation).

spontanément, le réseau n'est ni unitaire ni partagé ; l'animation doit donc être suffisamment créative et motrice pour dépasser les disparités culturelles des correspondants et les amener à partager et cultiver cet intérêt.

En insistant sur l'aspect vivant, donc fragile, du réseau de correspondants à mettre en place, la mission suggère au ministère d'entreprendre des actions telles que l'association du réseau à la conception (cahier des charges) et à l'évaluation du dispositif, la valorisation de leur activité au moyen de la communication institutionnelle du ministère ou la participation à la prise en charge financière des déplacements des correspondants locaux⁵².

Corrélativement, la mission recommande au ministère de faire jouer au sein du réseau des interactions susceptibles de le dynamiser et d'en accroître l'efficacité, par exemple :

- amener les correspondants émanant de l'échelon central des ministères et opérateurs à adopter la logique de pôle qui est aujourd'hui à l'œuvre dans les sites locaux ;
- faire émerger au sein du réseau des groupes métier, autour d'une politique (par exemple, le logement) ou d'une activité (par exemple, le contrôle de gestion) ;
- faire profiter le réseau de la dynamique existant entre le niveau local et le service central d'un même ministère ou opérateur (le réseau doit « passer » par ces deux endroits).

Le ministère pourra mobiliser cette dynamique pour convaincre les services centraux du ministère de la défense d'autoriser l'accès du MOM à INDIA LOLF. En effet, la mission a pu constater que, localement, les données sur la dépense de ce ministère ne posaient pas de problèmes de confidentialité.

Il peut en résulter également une meilleure circulation des informations, au bénéfice de l'ensemble des acteurs. Par exemple, l'échelon central du ministère de l'équipement sera informé de l'existence du tableau de suivi des BOP élaboré par la DDE de Guyane (DUPSA) et pourra le faire connaître aux autres services locaux de l'équipement. Le même outil pourra être présenté aux membres du réseau des correspondants, pour exploitation éventuelle.

La mission propose de tenir pendant au moins trois ans un cap volontariste de formation et de communication en direction des correspondants. En effet, cette durée correspond à la période de montée en puissance du dispositif et doit approcher la fréquence habituelle de renouvellement des équipes dans les services. C'est à ce prix que seront reconnus comme des faits acquis, peu susceptibles d'être discutés, l'utilité du dispositif de suivi/pilotage de la dépense de l'État outre-mer et le rôle qu'y tiennent le ministère et le réseau des correspondants.

- Une présence forte des correspondants dans le comité d'animation du réseau

Afin de donner au réseau un certain degré d'autonomie au sein du dispositif et de donner corps à l'esprit de collégialité, la mission propose de mettre en place un comité mixte ministère/correspondants, compétent pour toutes les questions afférentes à l'animation du réseau. Cette formule devrait contribuer à éviter une situation où le ministère de l'outre-mer se comporterait de façon trop directive ou solitaire, ce qui ne serait ni efficace ni conforme à son statut de chef de file interministériel. En effet, le réseau n'est pas la propriété du ministère de l'outre-mer, et l'intérêt général voudrait que le réseau des correspondants s'approprie l'enjeu du suivi/pilotage de la dépense de l'État outre-mer.

⁵² Pour un descriptif détaillé de ces actions, se reporter au plan d'action joint au présent rapport.

Le comité d'animation du réseau serait notamment compétent pour traiter des questions suivantes :

- liste des données à demander aux services ;
- désignation des données qui doivent être fournies à date fixe, afin d'obtenir une synchronisation des restitutions produites par le dispositif, entre politiques ou entre territoires⁵³ ;
- situations de fourniture par les services émetteurs de données non conformes, c'est-à-dire qui ne peuvent être exploitées par le dispositif⁵⁴.

Lors de la phase de mise en place du dispositif, le comité d'animation serait appelé à se prononcer sur son architecture et ses fonctionnalités (cahier des charges).

b) Accompagner les services du ministère dans la transformation des méthodes

- Le rôle des services du ministère dans la réussite du projet

La réussite du projet ne dépendra pas des performances de la seule équipe projet. En effet, la plupart des autres services du ministère vont être impliqués fortement dans la mise en place puis l'exploitation du dispositif de suivi et de pilotage de la dépense de l'État outre-mer :

- en qualité d'émetteurs de données, les bureaux « métier » sont destinés à être membres du réseau des correspondants, aux côtés des agents émanant des autres ministères et des sites locaux ;
- disposant de leurs propres réseaux de relations, ces bureaux participent à l'animation du réseau, en aidant l'équipe projet à mettre à jour l'annuaire des correspondants ;
- du fait de leur connaissance des politiques publiques, ce sont ces mêmes bureaux qui seront sollicités par le service gestionnaire du dispositif, dans le cadre de la validation des données et de leur enrichissement par des données de contexte ; ils sont donc appelés à donner leur avis sur le niveau d'utilité des restitutions « à valeur ajoutée » que produira le ministère à l'intention des utilisateurs ;
- certains bureaux « support » sont appelés à intervenir en appui à l'équipe projet, en lui fournissant une expertise ou une prestation : organisation et méthodes, systèmes d'information, communication, affaires financières, contrôle de gestion, évaluation des politiques publiques, prospective.

Il reviendra donc à l'encadrement supérieur du ministère de s'assurer que les relations entre l'équipe projet et les autres entités du ministère produisent leur plein effet, l'enjeu résidant dans l'appropriation du projet par les forces vives du ministère.

- Porter l'effort sur la formation et sur la communication interne

Les différents bureaux du ministère appelés à collaborer au dispositif ont vocation à être membres du réseau des correspondants. A ce titre, ils bénéficieront des formations offertes aux correspondants (voir plan d'action). Toutefois, la mission recommande de leur offrir des formations spécifiques, au titre de la responsabilité collective des services du ministère dans la réussite du projet. Par exemple, il serait opportun d'accompagner ces services

⁵³ Par exemple, s'il a été décidé de produire chaque trimestre une situation de la politique de l'emploi dans les DOM.

⁵⁴ Il s'agit des données qui ne sont pas accompagnées des informations descriptives permettant de les situer dans les procédures, dans l'espace ou dans le temps ; ce peut être par exemple un tableau de données ou un fichier qui ne qualifie pas la nature des montants qui y figurent : crédits engagés ou payés ? quelle année de référence ? etc.

centraux du ministère vers une culture de partage des données et de coopération inter-services. A ce titre pourrait être organisé un séminaire annuel de cadres, dont la thématique serait orientée vers l'intégration (« casser les cloisonnements »). L'actuelle réflexion menée par le ministère, portant la nature et le contenu des relations entre ses différents services centraux, dans le cadre de leur prochaine réorganisation, doit être conduite dans ce sens.

L'objectif est en effet de convaincre ces services de la dimension stratégique de la cause commune que constituent la gestion et l'animation, par le ministère, d'un dispositif de suivi et de pilotage de l'ensemble de la dépense de l'État outre-mer.

La communication interne du ministère valoriserait cette posture de coopération, tandis que la communication externe mettrait en exergue :

- le caractère exemplaire du projet de dispositif de suivi et de pilotage, en tant que démarche interministérielle utile et durable ;
- la dimension structurée et structurante du projet ;
- la fonction de chef de file du ministère.

A l'instar de ce qu'elle propose en matière d'animation du réseau des correspondants, la mission recommande au ministère de maintenir pendant la période de montée en régime du dispositif, c'est-à-dire au moins trois ans, un effort significatif de formation et de communication en direction des services du ministère. Cette durée est nécessaire pour obtenir une réelle transformation des habitudes de travail.

B. Une démarche à mener par étapes, fondée sur une solide gestion de projet et des appuis extérieurs

Compte tenu de l'ampleur du projet et de ses objectifs en termes de qualité de service, la mission propose au ministère de fonder la mise en place puis l'exploitation du système de suivi et de pilotage de la dépense de l'État outre-mer sur deux éléments forts de méthode :

- une organisation en mode projet, mobilisant des moyens stables et durables ;
- un rythme de réalisation selon des étapes fonctionnelles.

Le plan d'action joint au présent rapport reprend, au besoin en les détaillant, les principales recommandations et actions présentées ici.

1. Adopter une méthode de gestion de projet et mettre en place durablement les ressources internes et externes nécessaires

a) Mettre en place une équipe projet au sein d'un service du ministère

- Un pré-requis absolu

Si la mission recommande fortement la mise en place d'une équipe projet spécialement consacrée à la mise en place du dispositif, c'est parce que cette organisation permet de conjuguer plusieurs facteurs indispensables à la réussite de l'opération :

- maîtriser au plan opérationnel la conduite d'un projet qui comporte des enjeux forts de transformation de la culture du ministère ;
- ancrer le projet au sein des structures du ministère, venant témoigner de sa qualité d'acteur interministériel ;
- identifier dans l'organigramme la responsabilité de portage d'ensemble du

dispositif (fonction de maîtrise d'ouvrage du projet) ;

- concentrer des ressources sur un objet identifié ;
 - valoriser, en interne et vis-à-vis des partenaires extérieurs, la fonction de gestion du dispositif.
- Appelé à dépendre du futur secrétaire général, le service portant le projet verrait son activité supervisée par un comité de pilotage

Quelle que soit l'évolution future de l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'outre-mer, celle-ci devra comporter un service compétent pour les questions de synthèse de la dépense outre-mer. Dans le cas où l'actuel projet de réorganisation serait effectivement mis en œuvre, l'enjeu de la bonne insertion au sein des services centraux du ministère du service en charge du dispositif ne devrait pas poser de difficultés. En effet, il semble a priori logique de placer ce service au sein de la future sous-direction de l'évaluation, de la synthèse, de la prospective et du contrôle de gestion, que ses attributions, telles que libellées aujourd'hui, semblent orienter vers l'interministériel⁵⁵.

Le fait que la maîtrise d'ouvrage relève du secrétaire général permettra d'activer au besoin le réseau des secrétaires généraux ministériels.

Dans l'attente de la mise en place de la nouvelle organisation, l'équipe en charge du projet pourrait être rattachée au sous-directeur des affaires administratives et financières.

La mission recommande de créer un comité de pilotage du dispositif, compétent pour décider des orientations à lui fixer, mais aussi pour piloter le chantier de construction du dispositif. Présidé par le secrétaire général du ministère de l'outre-mer, ce comité de pilotage comprendrait, entre autres membres, des correspondants et des représentants du comité d'animation du réseau, ceci afin de refléter la double dimension collégiale et interministérielle du dispositif. Il comprendrait également des représentants du bureau des affaires financières, de l'équipe en charge de CHORUS et du CBCM. Une fois le dispositif parvenu à son régime de croisière, le comité de pilotage serait conservé, en tant qu'instance collégiale de gouvernance, ne serait-ce que pour éviter de faire dépendre le dispositif de la seule hiérarchie du MOM.

L'équipe en charge du projet serait constituée de trois ou quatre agents, dont un cadre de catégorie A, ayant qualité de chef de projet. Outre leur motivation quant au contenu du projet, le recrutement de ces agents miserait sur des qualités d'organisation et de sens des relations. Chaque membre de l'équipe aurait une activité dominante, parmi celles qui émergent d'emblée, et se verrait offrir à ce titre les formations appropriées :

- conduite de projet ;
- animation du réseau des correspondants⁵⁶ ;
- valorisation des données (analyse, synthèse, restitutions, enrichissement des données) ;
- administration des données (système d'information, accès des utilisateurs).

Une fois réussie la phase de mise en place du dispositif, l'équipe projet pourrait en assurer l'exploitation à long terme.

⁵⁵ Cette sous-direction serait constituée de trois bureaux : suivi et évaluation des politiques publiques, synthèse et prospective, contrôle de gestion.

⁵⁶ L'animation est une activité professionnelle qui ne s'improvise pas ; elle requiert une disposition d'esprit et le recours à des méthodes de management bien spécifiques.

- Des liens privilégiés avec d'autres services du ministère

En raison de la nature du projet (gestion de données), l'équipe projet devra bénéficier d'un appui du bureau en charge des systèmes d'information, qui sera lui aussi rattaché au futur secrétaire général du ministère, par l'intermédiaire du sous-directeur des affaires administratives et financières.

La mission recommande d'offrir à l'équipe projet un autre appui important, sous la forme d'une unité en charge des questions d'organisation et des méthodes. Cette unité, à créer, dépendrait elle aussi du bureau de l'infrastructure, des systèmes d'information et de la logistique (BISIL).

b) Mobiliser des ressources externes

- Plusieurs modalités possibles, non exclusives l'une de l'autre

La mission recommande au ministère de fournir des ressources externes au service en charge du dispositif, au moins pendant la période de construction du projet, ceci afin d'atteindre plusieurs objectifs :

- disposer des compétences et prestations complémentaires, nécessaires au projet ;
- économiser les ressources internes afin de les concentrer sur le projet ;
- bénéficier du regard neuf du partenaire extérieur ;
- s'ouvrir à la culture de gestion de projet et à l'organisation.

Plusieurs modalités d'appui extérieur peuvent être imaginées, l'idée étant d'arrimer le ministère à des partenaires sûrs, susceptibles de donner de la stabilité au projet :

- organiser la mixité de l'équipe projet, qui pourrait marier des origines diverses : ministère de l'outre-mer, autres ministères, secteur privé ; cette mixité serait de nature à accroître les chances de réussite du projet (une équipe d'origine MOM poserait un problème d'endogamie, freinant la transformation ; une équipe d'origine complètement externe susciterait des réactions de rejet face aux innovations) ;
- solliciter l'intervention d'une mission d'appui d'inspection générale, par exemple de façon permanente en étape 1, puis régulièrement au cours de la mise en place du dispositif ;
- recourir à la formule classique du consultant du secteur privé.

- La dimension stratégique de l'adossement au ministère de l'intérieur

En ce qui concerne sa relation au ministère de l'intérieur, la mission suggère au ministère de ne pas se limiter à l'adossement structurel qui est déjà à l'œuvre en matière d'infrastructures (réseaux de télécommunications) ou de ressources humaines (corps de fonctionnaires communs aux deux ministères). En effet, il existe des synergies latentes entre les deux ministères, quant au contenu même de leur activité, fortement orientée vers le territorial et l'interministériel. Ceci est patent pour les DOM, en tant que territoires d'intervention naturelle des deux ministères.

L'articulation avec le système CEDIPE (lire ci-dessus § I B 3 a) constituerait un premier pas. Pour aller plus loin, les formules de restitution territoriale offertes par le futur dispositif de suivi et de pilotage pourront s'inspirer de celles mises en œuvre par le ministère de l'intérieur. En ce qui concerne les perspectives offertes par CHORUS, les deux ministères ont à l'évidence des intérêts communs à faire valoir et pourraient coordonner leurs relations respectives à l'AIFE, notamment la présence aux groupes de travail que mettra en place

l'agence lors de la phase de conception du système.

Toutefois, quelle que soit l'intensité de l'adossement, et sauf à imaginer l'émergence de structures communes aux deux ministères, le ministère de l'outre-mer doit veiller à conserver en son sein les compétences techniques concernées, ne serait-ce que pour profiter au mieux, dans la durée, des effets de la complémentarité des deux entités.

2. Trois étapes pour aboutir en trois ans à un rythme de croisière

Avec l'organisation en mode projet et le recours à des ressources durables, la gestion du temps selon des étapes fonctionnelles constituent les principaux déterminants de la réussite du projet. En menant le projet par étapes, le ministère fera son apprentissage de gestionnaire du dispositif et de chef de file du suivi et du pilotage, tout en entraînant progressivement ses partenaires dans une dynamique participative.

La mission recommande de scinder en trois étapes la réalisation du projet « dispositif de suivi et de pilotage de la dépense de l'État outre-mer » et de fonder chacune des étapes sur un thème moteur, rendant compte des fonctionnalités que le dispositif doit être en mesure d'offrir, à la fin de l'étape considérée. En ce qui concerne les restitutions pertinentes et fiables à mettre à disposition des utilisateurs du dispositif, la mission propose de retenir, comme finalité spécifique des deux premières étapes, la réalisation du DPT. En effet, ce document est emblématique de l'ambition de couvrir l'ensemble de la dépense de l'État.

Les résultats à atteindre en termes de fonctionnalités résultent de l'effort conjugué de trois chantiers, dont les thèmes correspondent aux dimensions essentielles et interdépendantes du dispositif :

- le cadrage du dispositif et de sa réalisation : cohérence de l'ensemble de la démarche ;
- les ressources humaines : vitalité du réseau des correspondants associé au dispositif ;
- le système d'information : qualité de la base de données sur laquelle s'appuiera le dispositif.

La mission juge réaliste de proposer au ministère la synchronisation suivante :

Tableau 3 : Étapes de réalisation du projet

Thème moteur de l'étape	Cadrage du dispositif	Réseau des correspondants	Système d'information
Étape 1 : Préparer le projet et produire un DPT 2008 cohérent et fiable	Préparation des documents de cadrage du dispositif et de sa construction (dont cahier des charges du dispositif)	Préparation de la mise en place du réseau et de sa charte	Préparation du cahier des charges du système d'information
Étape 2 : Produire le DPT 2009 de façon automatisée	Validation du cahier des charges du dispositif et production d'une circulaire	Mise en place et formation	Mise en place du système d'information, autour d'une base de données et d'une plateforme d'échange extranet
Étape 3 : Développer la gamme de restitutions et produire un DPT 2010 exhaustif	Dresser un bilan évaluatif du dispositif	Consolidation de la qualité de fonctionnement du réseau	Élargissement du périmètre de la base de données

Source : Mission

Les étapes proposées tiennent compte du calendrier politique. La première étape [avril à septembre 2007] consiste pour l'essentiel à cadrer le projet, en vue d'un lancement qui aurait lieu au tout début de la seconde étape [octobre 2007 à septembre 2008], par le ministre émanant du gouvernement issu des élections du printemps 2007. L'arrivée d'un nouveau ministre est en effet de nature à provoquer la mobilisation, au bénéfice du projet, d'une grande

partie des services du ministère. La troisième étape du projet [octobre 2008 à septembre 2009] vise à l'essor du dispositif, pour l'amener progressivement à son rythme de croisière.

Le détail du programme des trois étapes figure dans le plan d'action joint au présent rapport.

CONCLUSION

En décidant de mettre en place un dispositif de pilotage de la dépense de l'État outre-mer, le ministère de l'outre-mer s'engage dans un programme qui se situe dans le droit fil de sa vocation fondamentale d'acteur interministériel, seule à pouvoir justifier l'existence d'une administration consacrée à l'outre-mer.

Cet enjeu de « conquête » d'une forte légitimité interministérielle devrait donc être propice à la mobilisation.

C'est aussi un projet utile, car la consolidation des données est sans doute indispensable à une décision publique plus transparente et efficace sur les politiques outre-mer.

S'il réussit à se faire reconnaître comme légitime et crédible dans son activité opérationnelle de gestionnaire du dispositif, le ministère sera progressivement mieux accepté par les autres ministères dans sa fonction, plus « politique », de chef de file du pilotage interministériel.

La mission a bien conscience que la philosophie du dispositif qu'elle propose ici au ministère l'emmène bien loin de ses réalités et pratiques actuelles. En effet, tant la gestion du temps sur une échéance de moyen terme (les trois étapes de construction du projet) que la mise en place d'une équipe projet, la concentration de ressources sur une priorité, l'animation d'un réseau de correspondants ou la libre mise à disposition de données ne font pas partie de son quotidien.

En cela, il s'agit bien d'un pari, que le ministère est en mesure de gagner s'il choisit de faire siens les deux maîtres mots de la transformation culturelle à engager : ouverture et professionnalisation.

À Paris, le 9 février 2007

Michel OBLIN,
contrôleur général

Johannes LEIBETSEDER,
inspecteur de l'administration

Philippe CANNARD,
inspecteur de l'administration

PLAN D'ACTION

Après un rappel des principes directeurs devant guider la conception et la mise en œuvre du dispositif de pilotage de la dépense de l'État outre-mer (I), ce document présente :

- la liste des principales recommandations de la mission (II), déclinées en actions et assorties d'un renvoi au paragraphe correspondant du rapport ;
- une ébauche de plan d'action (III) qui mentionne pour chaque action l'intensité et la nature des moyens à mobiliser, le service en charge de la mise en œuvre et des éléments de calendrier ;
- la « feuille de route » du futur chef de projet du dispositif (IV), détaillant étape par étape les principales tâches à accomplir.

I. RAPPEL DES PRINCIPES DIRECTEURS

Au-delà des différentes propositions et actions qui seront déclinées dans la suite du document, la mission rappelle les principaux « ingrédients de base », évoqués dans le rapport, nécessaires à la mise en œuvre et à au bon fonctionnement du dispositif de pilotage de la dépense de l'État outre-mer :

- le ministère de l'outre-mer assure la double fonction de chef de file du pilotage interministériel et de gestionnaire du dispositif associé
- l'inscription du dispositif de pilotage dans la stratégie du MOM
- un outil interministériel partagé, valorisant les données au profit des services émetteurs
- un réseau de correspondants bénéficiant d'une animation et associé à la gestion du dispositif
- une évolution des services du ministère vers une culture d'ouverture et une professionnalisation des méthodes
- l'adossement sur le ministère de l'intérieur
- la mise en place d'une équipe projet au sein du MOM
- le découpage du projet en étapes fonctionnelles

II. PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

Le tableau suivant présente les propositions du rapport et en détaille les différentes actions et modalités de mise en œuvre. Un renvoi aux différentes parties du rapport permet de se reporter aux éléments motivant chaque proposition.

Les propositions s'articulent autour de trois chantiers :

- cadrage du dispositif de pilotage
- réseau des correspondants
- systèmes d'information

Chantier	Proposition	Actions / modalités de mise en œuvre	Renvoi rapport
1. Cadrage du dispositif	1.1 Définir une méthodologie fixant le périmètre de la dépense de façon extensive et valorisant un flux continu de données collectées	1.1.1 Organiser le dispositif selon cinq grands axes : <ul style="list-style-type: none"> • Les phases de la dépense (programmation, exécution, ...) • La nature des données (euros, ETP, indicateurs, coûts...) • La catégorie budgétaire (AE, CP, dépense fiscale...) • L'organisme à l'origine de la dépense (État, opérateurs, UE...) • La répartition par nature (fonctionnement, investissement...), par destination (mission, programme, BOP...), et géographique 	I A 2 I B 1 a Annexe 3
		1.1.2 Stimuler la production des indicateurs par un suivi et une concertation accrue entre correspondants	I B 3 a
		1.1.3 Stimuler la production de données en matière de dépense fiscale	I B 3 a
		1.1.4 Stimuler l'analyse des coûts	I B 3 a
		1.2 Ériger le projet au rang de	1.2.1 Confier au ministère le rôle de chef de file du pilotage interministériel

Chantier	Proposition	Actions / modalités de mise en œuvre	Renvoi rapport
	grand axe de la stratégie du ministère	<p>1.2.2 Confier au ministère le rôle de gestionnaire du dispositif</p> <p>1.2.3 Inscrire le projet au schéma directeur des systèmes d'information</p> <p>1.2.4 Préparer une circulaire présentant le dispositif et énonçant clairement le rôle du ministère</p> <p>1.2.5 Favoriser une culture d'ouverture et de coopération au sein du MOM en mettant en place :</p> <ul style="list-style-type: none"> • des actions de communication interne • des actions de formation <p>1.2.6 Mettre en place un plan de communication externe relatif au dispositif de pilotage</p>	<p>I A 3 a</p> <p>I B 3 c</p> <p>I A 3 a</p> <p>III A 2 b</p> <p>III A 2 b</p>
	1.3 Encadrer le dispositif et sa réalisation	<p>1.3.1 Créer un comité de pilotage du projet</p> <p>1.3.2 S'entendre avec tous les acteurs sur une définition de la notion de pilotage et de suivi</p> <p>1.3.3 Désigner le service du ministère en charge du projet</p> <p>1.3.4 Définir régulièrement les priorités, les politiques à enjeux et en tirer des conséquences pratiques sur l'alimentation et la production de la base, ainsi que sur l'animation du réseau</p> <p>1.3.5 Produire le cahier des charges du dispositif, avec notamment une méthodologie de collecte, de traitement et de restitution des données</p> <p>1.3.6 Structurer le projet en trois étapes et trois thématiques (cadre, réseau, SI) :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Préparer et réaliser un DPT 2008 fiable et cohérent, indiquant notamment la méthode de récolte des données, les sources, ... • A partir de l'extranet d'échange, produire un DPT 2009 • Enrichir l'extranet et élargir progressivement la gamme des restitutions 	<p>III B 1 a</p> <p>I A 1 b</p> <p>III B 1 a</p> <p>I A 1 b</p> <p>III A 1 a</p> <p>III B 2 a</p>

Chantier	Proposition	Actions / modalités de mise en œuvre	Renvoi rapport
	1.4 Mobiliser des ressources externes au ministère	<p>1.4.1 Tirer profit des moyens et méthodes du MIAT ; par exemple : négocier l'utilisation d'outils communs plutôt que de développer des outils spécifiques (rapprochement entre Hyperton et Edipe)</p> <p>1.4.2 S'assurer de la mixité des savoir-faire mobilisés pour la mise en place et la gestion du dispositif :</p> <ul style="list-style-type: none"> • au sein du service en charge du projet • par l'intervention éventuelle d'une mission d'appui d'inspection générale • par le recours à un consultant du secteur privé 	<p>III B 1 b</p> <p>III B 1 a</p>
2. Réseau des correspondants	<p>2.1 Mettre en place un réseau de correspondants structuré et pérenne</p> <p>2.2 Intéresser les correspondants au réseau</p>	<p>2.1.1 Installer le réseau des correspondants</p> <p>2.1.2 Produire la charte du réseau des correspondants</p> <p>2.1.3 Produire un annuaire des correspondants qui désignera le bon niveau de source d'information par politique publique, par territoire et par programme</p> <p>2.1.4 Faire du CBCM un partenaire privilégié du réseau</p> <p>2.1.5 Encourager les services à reconnaître leur participation au réseau comme une de leurs attributions</p> <p>2.1.6 Encourager les services à limiter la fréquence des rotations des correspondants du réseau</p> <p>2.2.1 S'assurer de la diffusion des restitutions provenant de la collecte des données aux correspondants</p> <p>2.2.2 Évaluer la satisfaction des correspondants une fois par an</p>	<p>I B 2</p> <p>III A 2 a</p> <p>III A 2 a</p> <p>III A 2 a</p> <p>I B 2</p> <p>III A 2 a</p> <p>III A 2 a</p> <p>III A 1 b</p> <p>III A 2 a</p>

Chantier	Proposition	Actions / modalités de mise en œuvre	Renvoi rapport
	2.3 Animer et valoriser le réseau des correspondants	<p>2.3.1 Mettre en place un comité d'animation du réseau des correspondants</p> <p>2.3.2 Mettre en évidence des groupes métier au sein du réseau autour d'une politique (par exemple, le logement) ou d'une activité (par exemple, le contrôle de gestion)</p> <p>2.3.3 Associer le réseau des correspondants à la conception, au fonctionnement et à l'évaluation du dispositif en désignant des correspondants comme membres :</p> <ul style="list-style-type: none"> • du comité d'animation du réseau • du comité de pilotage du projet <p>2.3.4 Participer à la prise en charge financière des déplacements des correspondants en poste outre-mer (ex. réunions générales du réseau)</p> <p>2.3.5 Établir un programme de formation au bénéfice des correspondants (formations existantes ou spécifiques, guide utilisateur, ...)</p> <p>2.3.6 Établir un plan de communication interne à destination du réseau des correspondants ; par exemple : créer une lettre d'information périodique</p> <p>2.3.7 Valoriser le rôle et les activités du réseau des correspondants dans la communication institutionnelle du ministère</p> <p>2.3.8 Organiser une rencontre annuelle des correspondants et susciter une ambiance de « club des correspondants » ; par exemple : entourer l'adhésion au réseau d'une symbolique et valoriser la « fibre outre-mer »</p>	<p>III A 2 a</p>
3. Systèmes d'information	3.1 Favoriser l'appropriation de l'outil par les utilisateurs	<p>3.1.1 Mettre en place un extranet</p> <p>3.1.2 S'assurer de la simplicité d'alimentation et d'utilisation</p>	<p>I B 4</p> <p>I B 4</p>

Chantier	Proposition	Actions / modalités de mise en œuvre	Renvoi rapport
		3.1.3 Offrir des vues d'écran et des restitutions personnalisées	I B 4
		3.1.4 Organiser les profils d'utilisateurs du dispositif de sorte à permettre un large partage des données	I B 4
	3.2 Permettre une collecte de données en provenance de systèmes hétérogènes	3.2.1 Produire le cahier des charges SI du dispositif	I B 3 a
		3.2.2 S'appuyer sur les outils informatiques existants et à venir, par exemple promouvoir INDIA GBO auprès de l'équipe projet et des utilisateurs de l'outil pour harmoniser les pratiques et faciliter le dialogue entre correspondants	I B 3 a
		3.2.3 Mettre en place une base de données commune apte à s'articuler avec des systèmes d'information hétérogènes et autonomes	I B 3 a
		3.2.4 Identifier et supprimer les collectes redondantes	III A 1 a
		3.2.5 Exercer une veille active de l'évolution des SI existants (India, Œdipe, Hyperion...)	I B 3 a
	3.3 Mettre à profit toutes les potentialités de Chorus	3.3.1 Participer activement aux réunions de pilotage de Chorus	I B 3 b
		3.3.2 Organiser des échanges réguliers avec l'équipe Chorus du MIAT	I B 3 b
		3.3.3 Assurer un lien étroit entre l'équipe projet Chorus et le service en charge du dispositif de pilotage	I B 3 b
		3.3.4 Planifier la transition du dispositif de pilotage vers Chorus, en définissant un calendrier de basculement en mode Chorus	I B 3 b
		3.3.5 Assurer une information régulière des utilisateurs et des interlocuteurs techniques sur l'impact de Chorus sur le dispositif	I B 3 b

Chantier	Proposition	Actions / modalités de mise en œuvre	Renvoi rapport
		<p>3.3.6 Obtenir les habilitations adaptées aux besoins du dispositif de pilotage</p> <p>3.3.7 Retenir une des deux options de positionnement du dispositif de pilotage par rapport à Chorus :</p> <ul style="list-style-type: none"> • option 1 : devenir un partenaire privilégié dans le cadre des fonctionnalités dites « hors Chorus » • option 2 : maintien d'un système autonome 	<p>I B 3 b</p> <p>I B 3 b</p>

Source : Mission

III. PLAN D'ACTION

Le présent plan d'action résulte d'une première approche des conditions de réalisation des propositions. Il est ainsi possible d'indiquer pour chaque action les moyens qu'elle nécessiterait de mobiliser, le responsable de sa mise en œuvre, et le calendrier souhaitable pour cette mise en œuvre.

Les moyens à mobiliser sont caractérisés en fonction de leur intensité (« combien ?») et en fonction de leur nature (« quoi ?»). L'indication du responsable ou des responsables de mise en œuvre permet de donner une première réponse à la question « qui ? » :

Intensité des moyens à mobiliser :	Nature des moyens à mobiliser :	Responsables de la mise en œuvre :
★ Faible	€ Moyens financiers	SG = le futur secrétaire général du ministère de l'outre-mer
★★ Intermédiaire	↑ ↑ Moyens humains	Service projet = service en charge du projet
★★★ Importante	📁 Moyens informatiques	Service SI = service du ministère en charge des SI
		Comite de pilotage = comité de pilotage du projet
		Comite d'animation = comité d'animation du réseau des correspondants

Le calendrier de mise en œuvre devrait débuter en avril 2007 et s'articuler autour de la livraison du DPT, en septembre de chaque année. Le plan d'action est donc décliné par semestre à partir de ce point de départ :

S1	Semestre 1	d'avril 2007 à septembre 2007
S2	Semestre 2	d'octobre 2007 à mars 2008
S3	Semestre 3	d'avril 2008 à septembre 2008
S4	Semestre 4	d'octobre 2008 à mars 2009
S5	Semestre 5	d'avril 2009 à septembre 2009

Proposition	Actions / modalités de mise en œuvre	Moyens à mobiliser				Calendrier de mise en œuvre	
		Intensité ★ ★ ★	€	Nature			Responsable de la mise en œuvre
				↑	↓		
Chantier n°1 : Cadrage du dispositif							
1.1 Définir une méthodologie fixant le périmètre de la dépense de façon extensive et valorisant un flux continu de données collectées	1.1.1 Organiser le dispositif selon cinq grands axes d'analyse : <ul style="list-style-type: none"> • Les phases de la dépense (programmation, exécution, ...) • La nature des données (euros, ETP, indicateurs, coûts...) • La catégorie budgétaire (AE, CP, dépense fiscale...) • L'organisme à l'origine de la dépense (État, opérateurs, UE...) • La répartition par nature (fonctionnement, investissement...), par destination (politique, programme, BOP...), et géographique 	★		✓	✓	Service projet Comité de pilotage	S1
	1.1.2 Stimuler la production des indicateurs par un suivi et une concertation accrue entre correspondants	★		✓		Service projet Comité d'animation	S1
	1.1.3 Stimuler la production de données en matière de dépense fiscale	★★		✓		Service projet (avec appui SG)	S4
	1.1.4 Stimuler l'analyse des coûts	★★		✓		Service projet (avec appui SG)	S4
	1.2.1 Confier au ministère le rôle de chef de file du pilotage interministériel	★		✓		SG	S1
	1.2.2 Confier au ministère le rôle de gestionnaire du dispositif	★		✓		SG	S1
	1.2.3 Inscrire le projet au schéma directeur des systèmes d'information	★		✓		Service SI	S1
	1.2.4 Préparer une circulaire présentant le dispositif et énonçant clairement le rôle du ministère	★		✓		SG	S1
	1.2 Ériger le dispositif et sa réalisation						

Proposition	Actions / modalités de mise en œuvre	Moyens à mobiliser				Responsable de la mise en œuvre	Calendrier de mise en œuvre
		Intensité ★ ★ ★	€	Nature			
				↑ ↑ ↑	☑		
1.3 Encadrer la réalisation du projet	1.2.5 Favoriser une culture d'ouverture et de coopération au sein du MOM en mettant en place : <ul style="list-style-type: none"> des actions de communication interne des actions de formation 	★★	✓	✓		Service projet	S1 + S2
	1.2.6 Mettre en place un plan de communication externe relatif au dispositif de pilotage	★★	✓			Service projet	S2
	1.3.1 Créer un comité de pilotage du projet	★★		✓		SG	S1
	1.3.2 S'entendre avec tous les acteurs sur une définition de la notion de pilotage et de suivi	★		✓		Comité de pilotage	S1
	1.3.3 Désigner le service du ministère en charge du projet	★		✓		Comité de pilotage	S1
	1.3.4 Définir régulièrement les priorités, les politiques à enjeux et tirer des conséquences pratiques sur l'alimentation et la production de la base, ainsi que sur l'animation du réseau	★		✓		Comité de pilotage	S1 => S5
1.4 Mobiliser des ressources externes au ministère	1.3.5 Produire le cahier des charges du dispositif, avec notamment une méthodologie de collecte, de traitement et de restitution des données	★		✓	✓	Service projet Comité de pilotage	S1
	1.3.6 Structurer le projet en trois étapes fonctionnelles et trois thématiques (cadre, réseau, SI) : <ul style="list-style-type: none"> Préparer et réaliser un DPT 2008 fiable et cohérent, indiquant notamment la méthode de récolte des données, les sources, ... A partir de l'extranet d'échange, produire un DPT 2009 Enrichir l'extranet et élargir progressivement la gamme des restitutions 	★★★		✓		Comité de pilotage	S1 => S5
	1.4.1 Tirer profit des moyens et méthodes du MIAT ; par exemple : négocier l'utilisation d'outils communs plutôt que de développer des outils spécifiques (rapprochement entre Hyperton et Édipe)	★		✓	✓	Comité de pilotage Service projet	S1 => S5

Proposition	Actions / modalités de mise en œuvre	Moyens à mobiliser				Responsable de la mise en œuvre	Calendrier de mise en œuvre
		Intensité ★★★	€	Nature			
				↑↑	☑		
	<p>1.4.2 S'assurer de la mixité des savoir-faire mobilisés pour la mise en place et la gestion du dispositif :</p> <ul style="list-style-type: none"> • au sein du service en charge du projet • par l'intervention éventuelle d'une mission d'appui d'inspection générale • par le recours à un consultant du secteur privé 	★★	✓	✓	✓	Comité de pilotage	S1 => S5
Chantier n°2 : Le réseau des correspondants							
2.1. Mettre en place un réseau de correspondants structuré et pérenne	2.1.1 Installer le réseau des correspondants	★★		✓		SG Comité de pilotage	S1 => S3
	2.1.2 Produire la charte du réseau	★★		✓		Comité d'animation Comité de pilotage	S1 => S3
	2.1.3 Produire un annuaire des correspondants qui désignera le bon niveau de source d'information par politique publique, par territoire et par programme	★★		✓		Comité d'animation Service projet	S1 => S3
	2.1.4 Faire du CBCM un partenaire privilégié du réseau	★		✓		Comité d'animation	S1 => S3
	2.1.5 Encourager les services à reconnaître leur participation au réseau comme une de leurs attributions	★		✓		Comité d'animation	S1 => S3
	2.1.6 Encourager les services à limiter la fréquence des rotations des correspondants du réseau	★		✓		Comité d'animation	S1 => S3
2.2 Intéresser les correspondants au réseau	2.2.1 S'assurer de la diffusion des restitutions provenant de la collecte des données aux correspondants	★		✓		Comité d'animation Service projet	S2 + S4
	2.2.2 Évaluer la satisfaction des correspondants une fois par an	★		✓		Comité d'animation Service projet	S2 + S4
2.3 Animer et valoriser le réseau des correspondants	2.3.1 Mettre en place un comité d'animation du réseau des correspondants	★★		✓		SG Comité de pilotage	S1

Proposition	Actions / modalités de mise en œuvre	Moyens à mobiliser				Responsable de la mise en œuvre	Calendrier de mise en œuvre
		Intensité ★ ★ ★	€	Nature			
				↑ ↓	□		
	2.3.2 Mettre en évidence des groupes métier au sein du réseau autour d'une politique (par exemple, le logement) ou d'une activité (par exemple, le contrôle de gestion)	★		✓		Comite d'animation	S1
	2.3.3 Associer le réseau des correspondants à la conception, au fonctionnement et à l'évaluation du dispositif en désignant des correspondants comme membres : <ul style="list-style-type: none"> • du comité d'animation du réseau • du comité de pilotage du projet 	★★		✓		Comite d'animation Service projet	S1 => S5
	2.3.4 Participer à la prise en charge financière des déplacements des correspondants en poste outre-mer (ex. réunions générales du réseau)	★	✓			Comite d'animation	S1 => S5
	2.3.5 Établir un programme de formation au bénéfice des correspondants (formations existantes et spécifiques, guide utilisateur, ...)	★★		✓		Comite d'animation	S1 => S3
	2.3.6 Établir un plan de communication interne à destination du réseau des correspondants ; par exemple : créer une lettre d'information périodique	★	✓	✓		Comite d'animation	S1 => S5
	2.3.7 Valoriser le rôle et les activités du réseau des correspondants dans la communication institutionnelle du ministère	★	✓	✓		Comite d'animation	S1 => S5
	2.3.8 Organiser une rencontre annuelle des correspondants	★★	✓	✓		Comite d'animation	S2 + S4
Chantier n°3 : Les systèmes d'information							
3.1 Favoriser l'appropriation de l'outil par les utilisateurs	3.1.1 Mettre en place un extranet	★★		✓	✓	Service projet Comité de pilotage	S2 + S3
	3.1.2 S'assurer de la simplicité d'alimentation et d'utilisation	★		✓	✓	Service projet Comité de pilotage	S2 + S3
	3.1.3 Offrir des vues d'écran et des restitutions personnalisées	★		✓	✓	Service projet Comité de pilotage	S2 + S3

Proposition	Actions / modalités de mise en œuvre	Moyens à mobiliser				Responsable de la mise en œuvre	Calendrier de mise en œuvre
		Intensité ★ ★ ★	€	Nature			
				↑ ↑ ↑	☑		
3.2 Permettre une collecte de données en provenance de systèmes hétérogènes	3.1.4 Organiser les profils d'utilisateurs du dispositif de sorte à permettre un large partage des données	★		✓	✓	Service projet Comité de pilotage	S2 + S3
	3.2.1 Produire le cahier des charges SI du dispositif	★★		✓		Service projet Comité de pilotage	S2 + S3
	3.2.2 S'appuyer sur les outils informatiques existants et à venir, par exemple promouvoir INDIA GBO auprès de l'équipe projet et des utilisateurs de l'outil pour harmoniser les pratiques et faciliter le dialogue entre correspondants	★★★		✓	✓	Service projet Service SI Comité de pilotage	S1
	3.2.3 Mettre en place une base de données commune apte à s'articuler avec des systèmes d'information hétérogènes et autonomes	★★		✓	✓	Service SI	S2 + S3
	3.2.4 Identifier et supprimer les collectes redondantes	★★		✓	✓	Comité de pilotage	S2
	3.2.5 Exercer une veille active de l'évolution des SI existants (India, Edepe, Hyperion...)	★★		✓		Service SI	S1 => S5
	3.3.1 Participer activement aux réunions de pilotage de Chorus	★		✓		Service SI Comité de pilotage	S1 => S5
	3.3.2 Organiser des échanges réguliers avec l'équipe Chorus du MIAT	★		✓		Service SI Comité de pilotage	S1 => S5
	3.3.3 Assurer un lien étroit entre l'équipe projet Chorus et le service en charge du dispositif de pilotage	★		✓		Comité de pilotage	S1 => S5
	3.3.4 Planifier la transition du dispositif de pilotage vers Chorus, en définissant un calendrier de basculement en mode Chorus	★★		✓		Service projet Comité de pilotage	S3
	3.3.5 Assurer une information régulière des utilisateurs et des interlocuteurs techniques sur l'impact de Chorus sur le dispositif	★★		✓		Service SI Comité de pilotage	S1 => S5
	3.3.6 Obtenir les habilitations adaptées aux besoins du dispositif de pilotage	★		✓		Service SI Comité de pilotage	A déterminer en lien avec l'avancement du projet CHO9RUS

Proposition	Actions / modalités de mise en œuvre	Moyens à mobiliser			Responsable de la mise en œuvre	Calendrier de mise en œuvre
		Intensité ★ ★ ★	€	Nature ↑ ↑ ↑		
	<p>3.3.7 Retenir une des deux options de positionnement du dispositif de pilotage par rapport à Chorus :</p> <ul style="list-style-type: none"> option 1 : devenir un partenaire privilégié dans le cadre des fonctionnalités dites « hors Chorus » option 2 : maintien d'un système autonome 	★★		✓	Comité de pilotage	S4

Source : Mission

IV. FEUILLE DE ROUTE POUR LE CHEF DE PROJET

Afin de permettre un démarrage rapide de la mise en œuvre du projet, la mission propose dans cette partie une feuille de route pour le futur chef de projet et son équipe. Elle récapitule et, au besoin, détaille, les différentes tâches à accomplir tout au long des trois étapes de mise en œuvre du dispositif.

a) Étape 1 : Réussir à produire un DPT 2008 cohérent et fiable et préparer la mise en place du réseau des correspondants et de la base de données

Centrée sur la préparation du projet et sur la fiabilisation du DPT, cette étape permet de lancer de façon parallèle les différents chantiers.

- Préparer les documents de cadrage du dispositif et de sa construction

L'étape débute avec la constitution et la formation de l'équipe en charge du projet. Les premières semaines d'activité de l'équipe consisteraient à produire le plan d'action de la construction du projet.

Ensuite serait entreprise l'élaboration d'un projet de cahier des charges du dispositif, document de travail décrivant la méthode de constitution et d'exploitation du dispositif, c'est-à-dire :

- l'explicitation de la notion de pilotage et du rôle de chef de file interministériel exercé par le ministère ;
- les principes directeurs, les règles d'usage et l'environnement méthodologique du dispositif¹ ;
- les fonctionnalités attendues (flux de données, restitutions) ;
- son organisation, notamment les attributions respectives du comité de pilotage, du comité d'animation du réseau des correspondants, et du service gestionnaire ;
- les ressources internes et externes à mobiliser par le ministère ;
- les procédures d'évaluation du dispositif.

Ce document pourrait être testé auprès de quelques services émetteurs de données, extérieurs au ministère, des bureaux « métier » et du bureau des affaires financières du ministère.

- Préparer la mise en place et la charte du réseau des correspondants

L'équipe projet produirait un document décrivant la façon dont le ministère envisage la mise en place du réseau interministériel des correspondants, ainsi que ses règles de fonctionnement et de gouvernance, notamment en ce qui concerne les rôles respectifs du ministère et du réseau. Ces règles seraient énoncées dans une « charte du réseau », document symbolisant la collégialité et l'éthique professionnelle du réseau.

Ces documents de travail seraient testés dans les mêmes conditions que le projet de cahier des charges du dispositif, dont ils constituent des éléments dérivés.

¹ Les principes directeurs sont récapitulés ci-dessus (I).

- Élaborer le projet de cahier des charges du système d'information associé

Ce document, à concevoir comme un volet opérationnel du cahier des charges du dispositif, traiterait du contenu et des conditions d'utilisation de la base de données du dispositif. Il tiendrait compte de deux éléments :

- les enseignements que tire le ministère de l'outre-mer de son expérience en matière de collecte des données auprès des services émetteurs, notamment en vue d'évaluer la charge technique que représenterait le passage à des procédures automatisées de collecte ;
- l'expérience de la DIACT sur son projet « extranet », qui peut présenter certaines similitudes avec le projet de dispositif de pilotage.

Le dispositif de suivi et de pilotage occuperait une place de choix dans le schéma directeur informatique du ministère, dont l'élaboration est en cours.

- Produire un DPT 2008 cohérent et fiable

La production finale au titre de cette première étape consisterait en un document de politique transversale 2008. Ce DPT 2008 ne serait pas issu du dispositif, en cours de préparation à ce stade, mais serait tout de même réalisé sous la responsabilité de l'équipe projet en charge du dispositif. Il s'agira donc d'un test de la qualité des relations au sein des services centraux du ministère, entre cette nouvelle équipe et les différents services métiers ou support sollicités au titre de la collecte et de la validation des données figurant au DPT. C'est aussi l'occasion offerte au ministère d'afficher, à l'endroit des autres ministères, une professionnalisation des méthodes.

Les caractéristiques du document seraient les suivantes :

- vue cohérente et complète des politiques de l'État que le ministère sélectionnerait pour figurer au DPT, parmi les programmes LOLF actifs outre-mer ;
- couverture de la plupart des données destinées à être suivies par le dispositif : performance (objectifs, indicateurs), crédits budgétaires et fonds de concours (AE, CP), dépenses fiscales, effectifs² ;
- données individualisées par territoire, avec mention de l'éventuelle règle de gestion fondant la répartition entre territoires ;
- recul d'au moins 3 ans (exécution N-1, dotation N, prévision N+1), afin de mettre en évidence les évolutions ;
- données ayant fait l'objet d'une procédure de validation, sous la responsabilité du ministère, en sa qualité de gestionnaire du dispositif, ce qui implique de rationaliser et de professionnaliser la relation du ministère avec les différents services émetteurs de données.

b) Étape 2 : Bâtir l'extranet et la base de données du réseau des correspondants, et en déduire un DPT 2009 amélioré

Cette deuxième étape, lourde, consiste à lancer le projet sur le plan opérationnel, pour déboucher sur la production d'un DPT 2009 automatisé.

² Ce qui implique notamment de mobiliser les données qui figuraient auparavant dans le « jaune » budgétaire.

- Mettre en place le réseau des correspondants

L'étape débiterait par une réunion générale des correspondants, à l'invitation du ministre de l'outre-mer, tenue en sa présence, destinée à installer officiellement le réseau. Plusieurs éléments de cette réunion d'installation peuvent d'ores et déjà être imaginés :

- présentation de la fonction centrale du réseau au sein du dispositif, en insistant sur l'importance de sa « vitalité » ;
- présentation par le ministère de l'outre-mer de ses engagements en matière d'animation et de formation du réseau ;
- présentation de l'équipe en charge, au ministère, de l'animation du réseau et du projet « dispositif de suivi/pilotage » ;
- présentation des étapes du projet ;
- discussion sur le contenu du projet du cahier des charges et du projet de charte du réseau, documents issus de la première étape ;
- communication de la liste des membres du réseau ;
- désignation des membres du comité d'animation du réseau ;
- exercice collectif destiné à trouver un nom pour le dispositif ;
- clôture de la matinée par un déjeuner organisé en tables permettant des prises de contact affinitaires propices au développement du projet (par exemple, tables par thème de politique publique, réunissant les correspondants émanant des différents territoires et ministères, avec présence à chaque table d'un représentant du ministère³).

C'est à la suite de cette réunion d'installation que le ministère solliciterait les correspondants afin qu'ils fournissent les données nécessaires à la production du DPT 2009.

Il serait tenu chaque année une réunion générale du réseau.

- Valider le cahier des charges du dispositif puis présenter le dispositif et ses étapes dans une circulaire

Tenant compte des observations formulées par les correspondants, validé par le comité d'animation du réseau puis par le comité de pilotage du projet, le cahier des charges du dispositif ferait l'objet d'une validation à haut niveau, par exemple à celui des secrétaires généraux des ministères impliqués.

Une circulaire aurait pour objet d'affirmer le rôle interministériel du ministère de l'outre-mer, au travers du projet concret que constitue la mise en place du dispositif de suivi et de pilotage de la dépense de l'État outre-mer. Elle pourrait être signée par le Premier ministre. Afin de couper court aux interprétations divergentes de la notion de « pilotage », ce texte énoncerait clairement le positionnement du ministère dans le futur dispositif interministériel.

L'affirmation de la responsabilité de chef de file du pilotage interministériel dévolue au ministère pourrait également se traduire par une mention en ce sens dans le décret d'attribution du ministre de l'outre-mer.

- Mettre en place le système d'information, autour d'une base de données et d'une plateforme d'échange extranet

Cette phase lourde et critique consisterait à implanter puis alimenter la base de données, à partir de flux automatiques (liaisons avec d'autres systèmes d'information, par

³ Une table pourrait réunir les techniciens participant à la récente conférence nationale du logement social outre-mer.

exemple INDIA LOLF) ou manuels (par exemple, indicateurs de performance).

Cela implique que les correspondants aient accès à la base de données, en consultation ou/et en mise à jour, selon les sujets. La mise en place de l'extranet, à concevoir comme une plateforme d'échange, leur offrirait cette possibilité de profiter des premières fonctionnalités du dispositif (accès aux données et aux restitutions). Ils pourraient par exemple accéder à d'autres données que les leurs, conformément à la logique d'outil partagé, essentielle pour l'équilibre du réseau, et, partant, du dispositif dans son ensemble.

Des formations sont à prévoir en ce sens, notamment en ce qui concerne la manipulation de la base de données par voie de requête. Un guide utilisateur serait disponible dès la date d'ouverture du service.

Les moyens à mobiliser pour mener à bien cette étape cruciale sont importants. Le ministère pourrait donc être amené à recourir aux prestations d'une société de services informatiques.

- A partir de l'extranet, produire le DPT 2009

Le contenu et la qualité de ce document de politique transversale seraient a priori identiques à ceux assignés au millésime 2008, mais le DPT serait produit de façon automatique par le système d'information et aurait donc le statut de restitution du dispositif de suivi et de pilotage.

c) Étape 3 : Élargir la gamme des restitutions et donner au dispositif son rythme de croisière

Cette troisième et dernière étape de mise en place du dispositif porte essentiellement sur l'enrichissement de ses fonctionnalités et sur la consolidation du réseau des correspondants.

- Produire un DPT 2010 exhaustif

Par différence avec l'édition précédente, le document porterait sur l'ensemble des programmes LOLF actifs outre-mer.

- Développer la gamme des fonctionnalités offertes aux utilisateurs

Par exemple, à l'issue de cette étape :

- il serait possible de produire des documents de synthèse de la famille du DPT, en tant que documents offrant une vue sur l'ensemble de la dépense de l'État et de ses opérateurs ;
- des restitutions standard seraient disponibles (par exemple, telle politique sur tel territoire) ;
- les utilisateurs pourraient réaliser des requêtes libres dans la base de données ;
- le MOM mettrait à disposition des utilisateurs des données « à valeur ajoutée », notamment des analyses enrichies par des données de contexte, des comparaisons territoriales, etc.

Cela implique que le dispositif appréhende l'ensemble des données relevant de son périmètre⁴, ce qui signifie une extension de la base de données, au-delà des données nécessaires à la production du seul DPT.

⁴ Telles que figurées dans l'annexe n°3 au rapport.

- S'assurer d'un réseau des correspondants actifs, formés et informés

Cette étape de développement du réseau viendrait concrétiser plusieurs de ses objectifs, notamment :

- fonctionnement régulier du comité d'animation du réseau ;
- publication régulière de la lettre d'information interne du dispositif.

La réunion générale des correspondants organisée au titre de cette étape aurait le même format que celle de la l'étape 1 (présence du ministre, matinée suivie d'un déjeuner). Une autre formule peut cependant être envisagée, sous la forme d'un séminaire résidentiel, plus onéreuse mais aussi plus attractive, et propice à l'intégration du réseau.

- Dresser un bilan évaluatif du dispositif

Ce bilan aurait pour but de mettre en perspective les résultats et le mode de fonctionnement du dispositif. Préparé par le service en charge du dispositif, le document qui en résulterait aurait vocation à susciter des échanges avec le comité de pilotage et le comité d'animation du réseau, en vue, par exemple, d'apporter des modifications au cahier des charges du dispositif.

* * *

**OBSERVATIONS FORMULEES
PAR LE MINISTERE DE L'OUTRE-MER**



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'OUTRE-MER

LE DIRECTEUR DES AFFAIRES POLITIQUES,
ADMINISTRATIVES ET FINANCIÈRES

Réf. DAPAF/DAGDAPAF/N°
1188/PC / REPONSE AUDIT PILOTAGE DEPENSE OM.DOC

PARIS, LE 8 FEVRIER 2007

Monsieur le Contrôleur général,
Monsieur l'Inspecteur de l'administration,

Je vous remercie de l'envoi du projet de rapport sur le dispositif de suivi et de pilotage de la dépense de l'Etat outre-mer.

Ce document répond bien, d'une manière précise et opérationnelle, à la demande formulée par le Ministre de l'outre-mer.

Je tiens néanmoins à souligner que cette démarche, nonobstant la perception qu'ont pu vous exprimer les personnes rencontrées sur son aspect prioritaire pour le ministère, s'inscrit dans la volonté du Ministre, rappelée à maintes reprises, tant en interne qu'à l'occasion des débats parlementaires et devant la presse, d'appréhender l'effort financier global, budgétaire et fiscal, accompli par l'Etat en direction des départements et collectivités d'outre-mer,

Certaines appréciations peuvent paraître excessivement sévères, par exemple en ce qui concerne l'élaboration -nécessairement progressive- du document de politique transversale, au regard notamment des moyens dont dispose le ministère et des délais laissés à nos partenaires,

Je souhaite également rappeler que les difficultés de l'activité interministérielle de la rue Oudinot viennent généralement de l'insuffisante prise en compte par les ministères techniques des spécificités, notamment institutionnelles, ultramarines qui obligent le ministère de l'outre-mer à des interventions tardives, donc à un niveau plus politique sur les dossiers.

Enfin, la réponse aux dysfonctionnements constatés par la mission sera apportée par le projet de modernisation et de réforme du ministère. Le nouveau décret d'organisation, après avoir reçu l'avis favorable du comité technique paritaire le 13 décembre 2006, vient d'être examiné par le Conseil d'Etat.

27, rue Oudinot - 75358 PARIS 07 SP - Tél. 01 53 69 20 00
Minitel : 3615 OUTREMER - Internet : <http://www.outre-mer.gouv.fr>

GUADALUPE - GUYANE - MARTINIQUE - MAYOTTE - NOUVELLE CALEDONIE - POLYNESIE FRANCAISE - REUNION-SAINT PIERRE ET MIQUELON - TERRES ALGERIALES ET ANTARCTIQUES FRANCAISES - WALLIS ET FUTUNA

ANNEXES

- | <i>n°</i> | <i>Intitulé</i> |
|-----------|---|
| 1 | Lettre de mission |
| 2 | Liste des personnes rencontrées ou consultées par la mission |
| 3 | Schéma des données du dispositif de pilotage |
| 4 | Organigramme résultant du projet de réorganisation de l'administration centrale du ministère de l'outre-mer |
| 5 | Potentialités des systèmes d'information existants en matière d'alimentation du dispositif de pilotage |
| 6 | Articulation du dispositif de pilotage avec CHORUS, dans la perspective d'une alimentation automatique |
| 7 | Spécificités du suivi des fonds européens, au sein du dispositif de pilotage |
| 8 | Tableau de suivi de la dépense publique élaboré par la préfecture de La Réunion (extraits) |

Annexe n° 1 : Lettre de mission

Modernisation de l'État – le 17/10/2006

LE PILOTAGE DE LA DÉPENSE DE L'ÉTAT OUTRE-MER

Ministères concernés	Tous les ministères intervenant outre-mer
Programmes concernés	Tous les programmes concernant l'outre-mer
Contexte de l'audit	<p>Le ministre de l'outre-mer est chargé de coordonner l'action du Gouvernement dans les départements d'outre-mer (DOM), d'élaborer et de mettre en œuvre cette politique dans les collectivités d'outre-mer (COM).</p> <p>Le dernier rapport public annuel de la Cour des comptes, rejoignant les réflexions internes au ministère, a recommandé que celui-ci assure, dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF, le suivi de l'ensemble des dépenses de l'État outre-mer qui s'élèvent à plus de 12 milliards d'euros.</p> <p>Or, le ministère de l'outre-mer ne dispose pas, à ce jour, des outils de suivi exhaustif de la dépense de l'État outre-mer, ni d'une vision complète des politiques publiques conduites par l'État outre-mer.</p> <p>Les représentants de l'État outre-mer lui transmettent régulièrement un état des engagements et des mandatements dans leurs DOM et COM respectifs. Mais ce dispositif est insuffisant et ne peut être utilisé à des fins de pilotage. En effet, il ne permet pas, pour l'heure, d'agrèger et de suivre l'intégralité de la dépense de l'État outre-mer, notamment parce que certaines dépenses échappent aux ordonnateurs locaux. Il manque donc un outil de suivi exhaustif de la dépense de l'État outre-mer adapté au nouveau cadre de la LOLF.</p>
Objectifs de l'audit	<p>L'objectif de l'audit consiste à proposer une méthode et à appuyer la démarche du ministère de l'outre-mer pour le suivi des politiques publiques de l'État outre-mer et donc de ses dépenses.</p> <p>Il s'agit de permettre la mise en place d'un outil spécifique de suivi et de pilotage de l'action de l'État outre-mer sous l'angle financier comme sous l'angle de la performance.</p> <p>Les travaux de la mission chercheront à s'inscrire dans la perspective du projet CHORUS de modernisation des systèmes d'information budgétaire et comptable de l'État.</p>
Composition de l'équipe d'audit	<ul style="list-style-type: none">➤ Inspection générale de l'administration➤ Contrôle général économique et financier➤ Consultants

Annexe n° 2 : Liste des personnes rencontrées ou consultées par la mission

Présidence de la République

M. Louis LE FRANC, conseiller technique outre-mer, cabinet du Président de la République

Premier Ministre

M. Jean de L'HERMITE, conseiller technique outre-mer, cabinet du Premier ministre

Ministère de l'outre-mer

Cabinet du ministre

M. Richard SAMUEL, directeur de cabinet du ministre

M. Jean-Marc GIRAUD, conseiller technique en charge des affaires budgétaires

Direction des affaires politiques, administratives et financières

M. Adolphe COLRAT, directeur

M. Jean-Luc FRIZOL, sous-directeur des affaires administratives et financières

Mme Corinne CHAUVIN, adjointe au sous-directeur des affaires administratives et financières

Mme Sophie LAUTMAN, chef du bureau des affaires financières (BAF)

Mme Carole BERNARD, BAF

Mme Corinne JANECZKO, responsable de la cellule marché publics, BAF

M. Thomas PIVERT, chef de la section comptabilité, BAF

Mme Anne PERISSAT, contrôleur de gestion

M. Damien TESSON, contrôleur de gestion

M. Rafai-Mourad MADANI, chef du bureau de l'infrastructure, des systèmes d'information et de la logistique (BISIL)

Mme Céline SAUTECOEUR, adjointe au chef du BISIL

Mme Caroline CAVADINI-MALOTAUX, responsable des systèmes d'information, BISIL

Direction des affaires économiques, sociales et culturelles

M. Philippe LEYSSENE, directeur

M. Jean-Michel BEDECARRAX, sous-directeur des affaires sociales et culturelles

Mme Myriam AFLALO, chef du département des affaires européennes

M. Serge KAYSER, chef du département des financements publics et de la programmation

M. Jean-Claude MICHAUD, chef du département de l'emploi

Mme Éliane LOUISIA, adjointe au chef du département de l'emploi

Mme Valérie WATHIER, chef du département Habitat et politique de la ville

Mme Nathalie MARIE, adjointe au chef du département Habitat et politique de la ville

Mme Martine LEVY, chargée de mission auprès du sous-directeur des affaires économiques

Général Rémy FRETILLE, commandant le service militaire adapté (SMA)

Commissaire lieutenant-colonel Daniel LONCA, chef du département Administration finances, SMA

Chef d'escadron Jean-Philippe BALCEROZIACK, adjoint au chef du département, SMA

Contrôle budgétaire et comptable ministériel du ministère de l'outre-mer

M. Jean-Louis BUHL, contrôleur budgétaire et comptable ministériel

M. Jean-Claude MOREL, contrôleur financier au ministère de l'outre-mer

Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire

M. François HAMET, adjoint au sous-directeur de l'administration territoriale, chef du bureau du fonctionnement des préfectures

M. Henry de MEDLEGE, chargé de mission, sous-direction de l'administration territoriale

Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

M. Edward AWKRIGHT, conseiller technique au cabinet du ministre

M. Jean-Luc GANGLOFF, département des audits de modernisation, DGME

M. Géraud du JONCHAY, chargé de mission, département Déploiement des nouveaux modes de gestion, DGME

Mme Brigitte DREANO, trésorière Principale, bureau 3E (NDL), DGCP

Mme Annie PELLEN, trésorière principale, bureau 3E (INDIA), DGCP

M. Jean-Charles WATIEZ, adjoint au chargé du bureau Comptabilité et dépenses de l'État, DGCP

M. Jean-Pierre LIEB, chef du service juridique, direction générale des impôts

M. Guillaume TALON, bureau M2, direction générale des impôts

M. Philippe SAUVAGE, chef du bureau Territoires, logements et villes, direction du budget

Mme Aude PEPIN, chargée de l'outre-mer au bureau Territoires, logements et villes, direction du budget

M. Bernard LIMAL, directeur, agence pour l'information financière de l'État (AIFE)

Mme Marie-Thérèse HANSMANNEL, sous-directrice Chorus/progiciel interministériel, AIFE

M. Claude PRAUD, AIFE

M. Florent TOURNOIS, chargé de mission Chorus, AIFE

Mme Anne BOLLINET, inspectrice générale des finances

M. Daniel LALLIER, inspecteur général des finances

M. Jacques CLAUDE, contrôleur général, mission Ville et aménagement (CGEFi)

Ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer

M. Patrick ALBRECHT, chargé de mission territorial Outre-mer, direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC)

M. Christophe CANU, bureau des aides personnelles au logement, DGUHC

Mme Anne GUILLOU, chef du bureau de la prospective financière et du budget, direction générale du personnel et de l'administration

M. BATTISTELLA, bureau de la prospective financière et du budget

Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement

Mme Marie DUPORGE, chef du département Action territoriale, DGEFP

Mme Anne LE MOAL, chef du département Financement, dialogue et contrôle de gestion, DGEFP

Mme Géraldine LACROIX, chef de la mission Dialogue de gestion, DGEFP

Mme Véronique VARDA, en charge du suivi outre-mer, DGEFP

M. Cédric PUYDEBOIS, inspecteur des affaires sociales

Opérateurs de l'État

M. Bernard ETRILLARD, directeur du siège, direction générale, ANPE

M. Jean-Jacques POLI, responsable du département Budget, direction générale, ANPE

M. Moussa SISSOKO, assistant de gestion, DIACT

M. André TANTI, directeur général, ANT

M. Jean-Marc VALLENET, directeur des actions d'emploi et de formation, CNASEA

Liste des personnes rencontrées lors des déplacements outre-mer

Guyane

Préfecture

M. Jean-Pierre LAFLAQUIERE, préfet

M. Vincent BERTON, directeur de cabinet du préfet

M. Jean-René VACHER, secrétaire général pour les affaires régionales

M. Wanley GEORGES, chef du bureau de la programmation, SGAR

Trésorerie générale

M. Didier RAVON, trésorier-payeur général

M. Jean VACHE, contrôleur financier régional

Défense

Général BULLIT, commandant les forces armées en Guyane

Commissaire colonel GOUSSOT, directeur des commissariats d'outre-mer de Guyane

Capitaine commissaire PENET, adjoint au directeur

Éducation

M. Bernard GROSSAT, recteur de l'académie de Guyane

Mme Dominique JAGUELIN, directrice des moyens et du budget, rectorat

M. MAJZA, contrôleur de gestion, rectorat

Emploi

M. CUCHEVAL, directeur du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DTEFP)

M. BABET, directeur adjoint, DTEFP

M. René DEHEE, directeur délégué, ANPE

Mme Lucile ROSSIN, déléguée régionale, CNASEA

Logement

M. Serge TRETOUT, directeur départemental de l'équipement (DDE)

M. Hervé BRUNELLOT, chef du service Habitat à la DDE et délégué de l'ANAH

M. Serge MANGUET, cellule Europe et programmation, DDE

Sécurité

M. André DEDIEU, chef du service administratif et technique de la police (SATP)

M. Xavier TESSEYRE, adjoint, SATP

Colonel LERNOULT, commandant en second de la région de gendarmerie de Guyane

Opérateurs de l'État

M. CARDONA, directeur général, EPAG (établissement public d'aménagement de la Guyane)

M. Max REMBLIN, directeur de l'agence de Guyane, IEDOM

Guadeloupe

M. Bernard CRESSOT, trésorier-payeur général

(entretien, réalisé par l'un des membres de la mission, à l'occasion d'un déplacement portant sur un autre sujet.)

La Réunion

Préfecture

M. Pierre-Henry MACCIONI, Préfet

M. Franck-Olivier LACHAUD, secrétaire général de la préfecture

M. Jean BALLANDRAS, secrétaire général pour les affaires régionales

M. BALCON, directeur des actions interministérielles (DAI)

M. SCHVERER, adjoint au chef du bureau du PASER et de la formation interministérielle, DAI

M. Jean-François DOTAL, directeur des services administratifs et financiers, SGAR

M. HOLL, chef du bureau Investissement de l'État et de l'Europe, SGAR

Trésorerie Générale

M. Robert MONNIAUX, trésorier-payeur général

Défense

Commissaire Lieutenant colonel CALMELS, Directeur DICOM FAZSOI

Commissaire principal LANNES, chef de la division Finance, adjoint du directeur

Capitaine de frégate PETER, chef de la division régionale inter-armée du FAZSOI

Éducation

Mme ALIBERT, responsable de la coordination budgétaire, rectorat

M. DESCAMPS, Mme MONTAGNEZ, et Mme RAJAONARISSON, coordination de la paie, rectorat

Emploi

M. AYGALANT, directeur délégué, direction du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DTEFP)

M. DARNAUD, chef du bureau Emploi, DAI, préfecture

M. CORE, chef du service Formation professionnelle et emploi, CNASEA

M. IMHOFF, délégué régional de La Réunion, ANT

Logement

M. SORBIER, responsable Financement habitat, direction départementale de l'habitat (DDE)

M. ARGINTHE, chef du bureau du logement, DAI, préfecture

M. CONDOMINES, responsable Habitat, aménagement, urbanisme à la DDE et délégué de l'ANAH

Sécurité

Mme Guylène PANECHOU, attachée du ministère de l'intérieur

Colonel Michel TRITSCH, commandant du groupement de gendarmerie de la Réunion

Nouvelle-Calédonie

Haut-commissariat

M. Michel MATHIEU, haut-commissaire de la République

M. Jean-Bernard BOBIN, secrétaire général du haut-commissariat
M. Hamel-Francis MEKACHERA, directeur de cabinet du haut-commissaire
M. Florus NESTAR, commissaire délégué de la République pour la province Sud
Mme Geneviève FALCO, directrice des actions de l'État
Mme Laetitia GIACHETTI, contrôleur de gestion
Mme Martine SUCH, chef du service des finances de l'État

Trésorerie générale

M. Richard BARD, trésorier payeur général
M. Franck BLETTERY, fondé de pouvoir

Défense

Capitaine de vaisseau Pierre-Henri FAVREAU, chef d'État-major interarmées
Commissaire BORDON, commissariat de l'armée de terre
Commissaire PERRET, commissariat de la marine

Éducation

M. Michel BARAT, vice-recteur
Mme FAYARD, responsable de la division de l'élève et de l'établissement, vice-rectorat

Emploi

Mme Marie-Laure GIBERT, directrice du GIP Cadres avenir

Logement

M. Robert GIUBERGIA, chargé de mission « Grands projets, logement social et habitat »

Sécurité

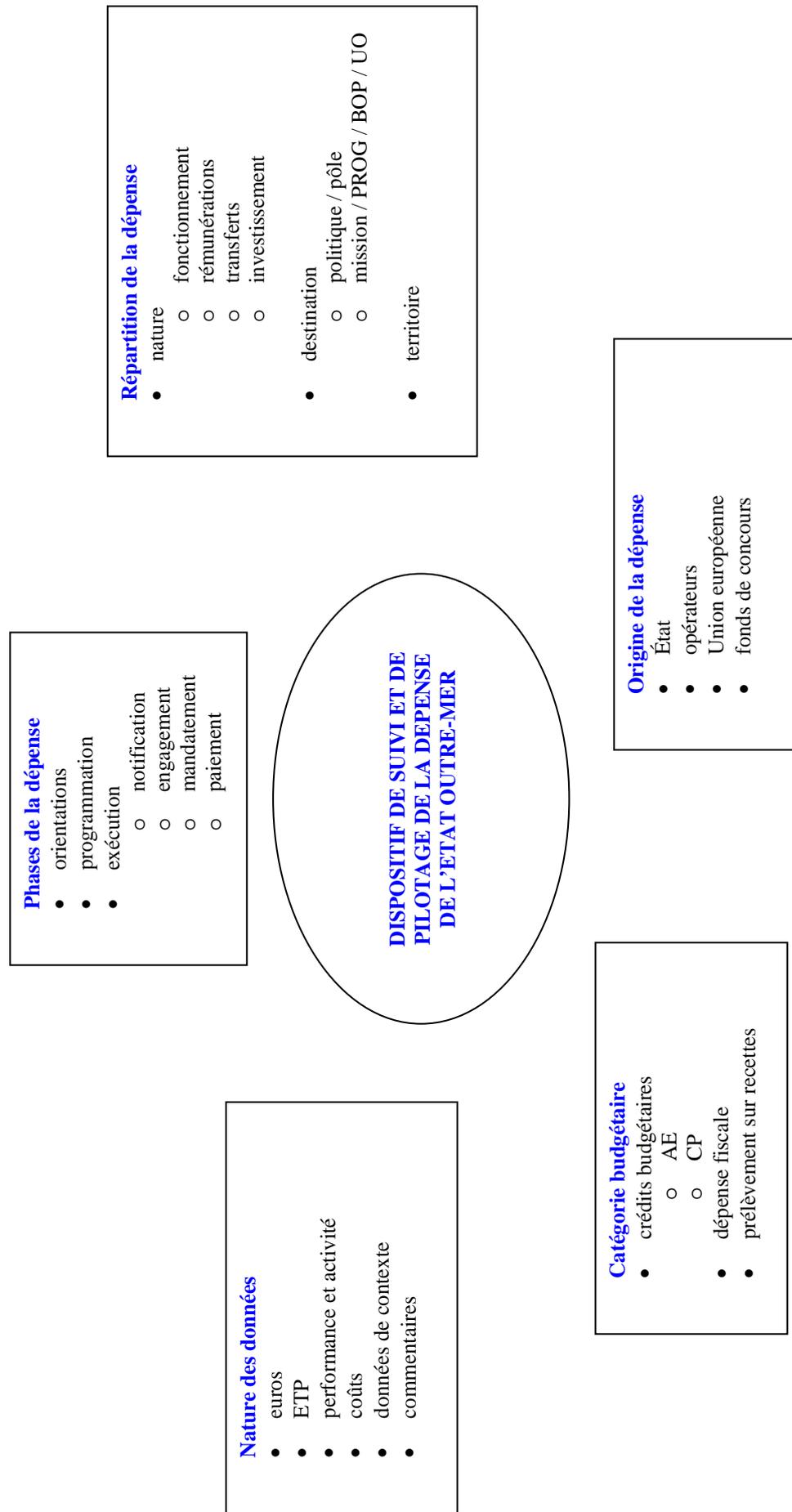
Mme Barbara LAMBERT-WETZEL, chef du service administratif et technique de la police (SATP)
M. Philippe BOURGADE, directeur de la sécurité publique
M. Gilles LE CAM, directeur de la police aux frontières
M. Serge SYNAKIEWICZ, directeur du service des renseignements généraux
Colonel Didier LAUMONT, commandant le groupement de gendarmerie nationale en Nouvelle-Calédonie
Lieutenant-colonel POPIELA, service financier du groupement

Opérateurs de l'État

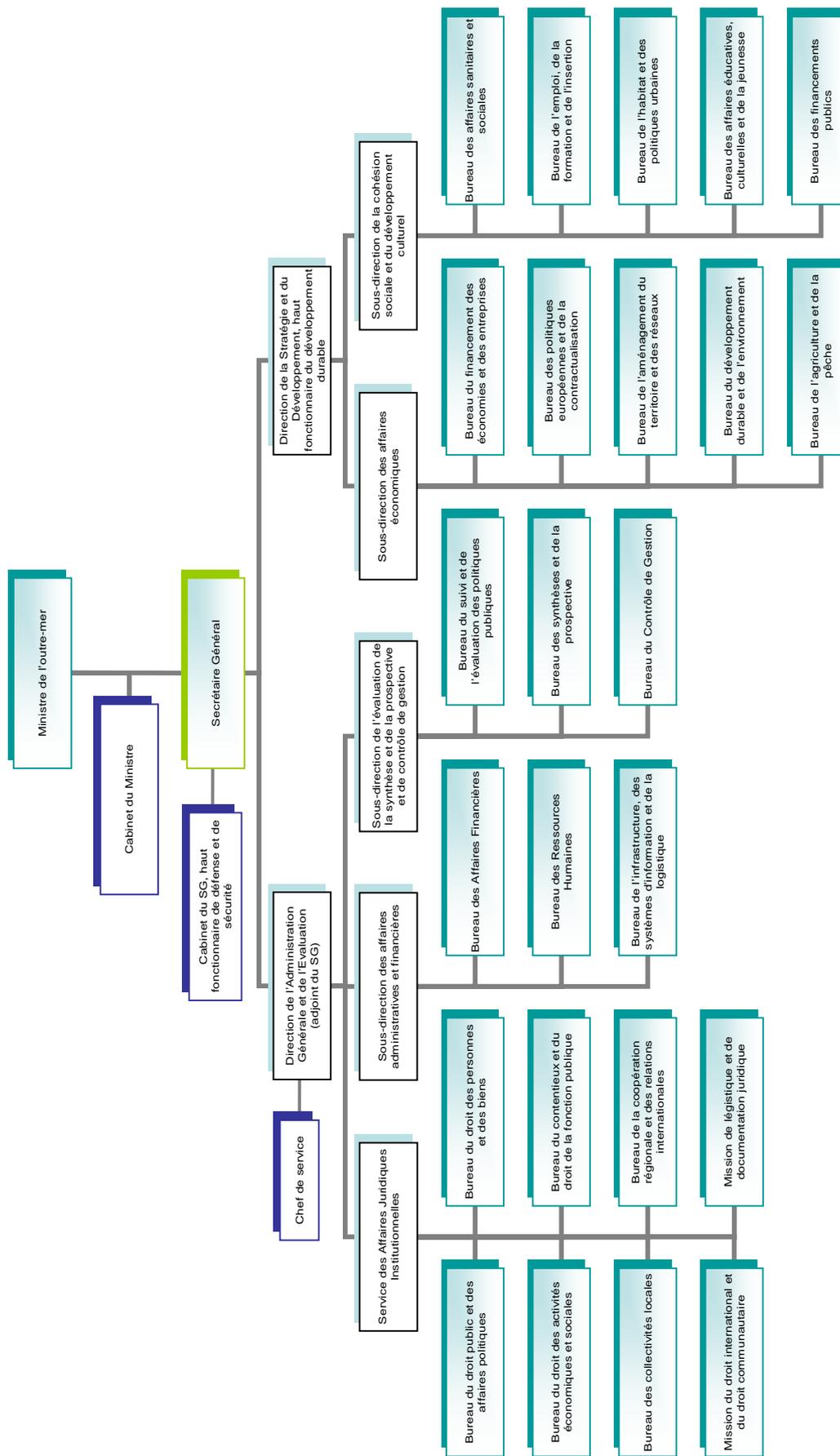
M. Laurent FAKHOURY, responsable du service des études, agence de Nouvelle-Calédonie, institut d'émission outre-mer (IEOM)
M. Thierry BELTRAND, responsable de la division Fiduciaire, sécurité, immobilier, gestion services généraux, direction générale (IEOM)
M. Bertrand SAVOYE, responsable de la division Observatoire économique et entreprises, direction générale (IEOM)
M. Jules HMALOKO, directeur général, agence de développement rural et d'aménagement foncier (ADRAF)

Annexe n° 3 : Schéma des données du dispositif de pilotage

Les données appelées à être prises en considération par le dispositif de pilotage et de suivi de la dépense de l'État outre-mer relèvent de cinq grands ensembles. Le système de gestion de la base de données associée au dispositif permettra de mettre en relation les différentes données, afin notamment de répondre aux requêtes « libres » des utilisateurs.



Annexe n° 4 : Organigramme résultant du projet de réorganisation de l'administration centrale du ministère de l'outre-mer
 (établi sur la base du projet de décret au 03/10/06)



Annexe n° 5 : Potentialités des systèmes d'information existants en matière d'alimentation du dispositif de pilotage

INTRODUCTION

Les travaux de la mission ont permis d'identifier les **fonctionnalités attendues pour un dispositif de pilotage de la dépense de l'Etat outre-mer** (voir rapport, § I.A.1). Ces données doivent pouvoir être analysées sous plusieurs dimensions¹ : la catégorie budgétaire (crédits du budget général, dépense fiscale, prélèvements sur recettes), la nature des données (dépense en euros, ETP, performance, coûts, contexte, commentaires), les phases de la dépenses (programmation, réalisation), la répartition de la dépense (par nature, par destination, et géographique), et l'organisme à l'origine de la dépense (Etat, opérateurs, UE, fonds de concours).

Devant ce large éventail de fonctionnalités, **les systèmes d'information susceptibles d'intervenir concernent donc non seulement les outils fonctionnant au sein du ministère de l'outre-mer (MOM)** et des administrations déconcentrées, **mais également**, en s'intéressant de plus près à trois politiques prioritaires menées dans les DOM et les COM (emploi, logement, sécurité), **ceux fonctionnant dans d'autres ministères**, tels que le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire (MIAT), le ministère de l'emploi et de la cohésion sociale (MECS), le ministère de l'équipement, des transports et du logement (METL), ou encore le ministère de l'économie et des finances (MINEFI).

Ceci est un facteur de complexité en regard desquels des outils informatiques adaptés peuvent apporter des solutions. L'objet de cette annexe est de déterminer dans quelle mesure les fonctionnalités attendues pour l'outil de pilotage pourraient être articulées avec les systèmes d'information existants.

- > Dans un premier temps, il conviendra d'établir **un état des lieux des sources informatiques de données actuellement disponibles pour le dispositif de pilotage**. Cette typologie s'appuiera sur une revue simplifiée de la cartographie informatique existante pour le suivi de la dépense et de la performance².
- > A l'issue de cet état des lieux, **les potentialités et facteurs de risque de chacun des systèmes d'information** pouvant alimenter le dispositif devront être analysés pour déterminer les modalités de leur utilisation.

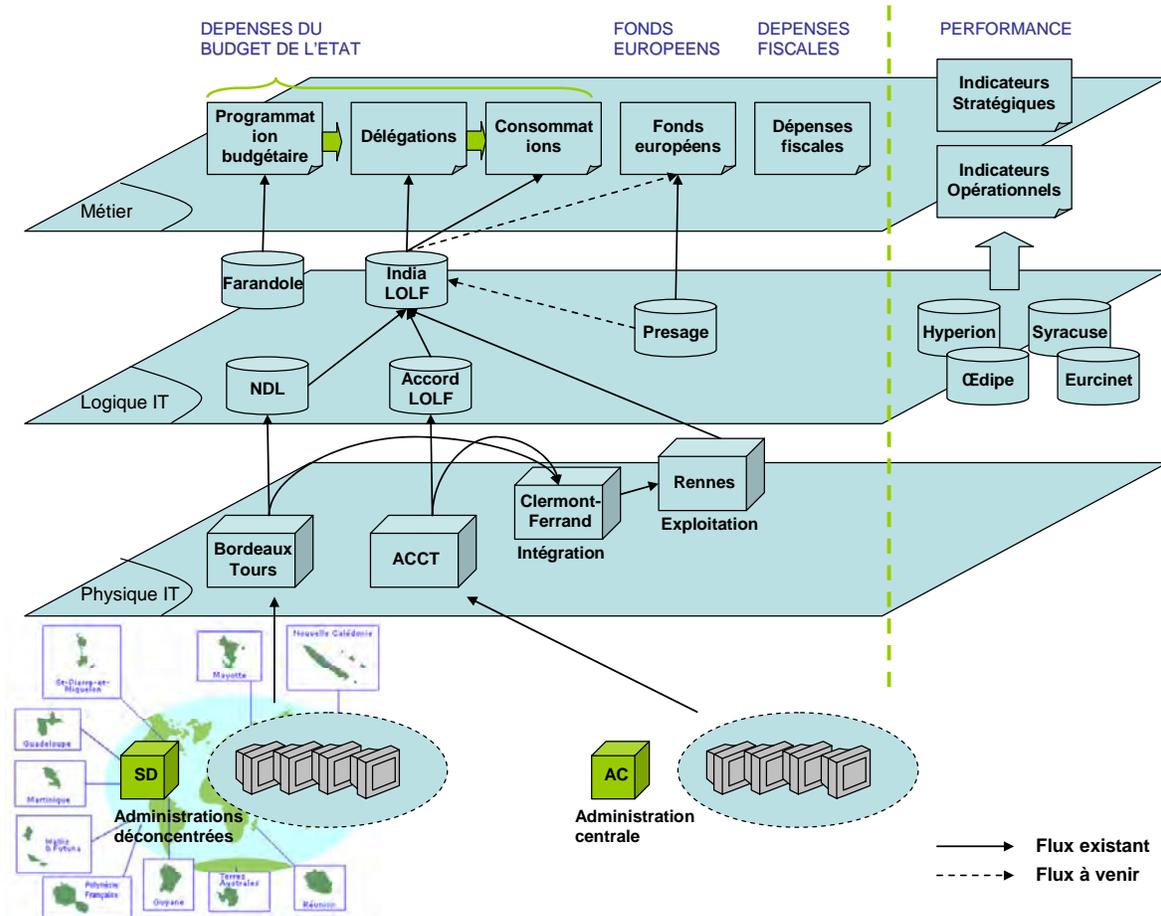
¹ Cf annexe 3 du rapport : Schéma des données

² Il n'a pas été tenu compte ici des systèmes d'information orientés vers la gestion des ressources humaines ; il ne sera donc pas traité de la catégorie de donnée « ETP ».

1 ETAT DES LIEUX DES DONNEES INFORMATIQUES EXISTANTES POUR LE PILOTAGE DE LA DEPENSE DE L'ETAT OUTRE-MER

L'analyse des systèmes d'information (SI) existants dépend du type de données que l'on souhaite examiner. Dans cette optique, le **schéma** ci-dessous présente les différents niveaux à considérer pour une analyse cartographique des systèmes d'information existants : les processus métier, les infrastructures informatiques logiques, et les infrastructures informatiques physiques.

Représentation cartographique des SI existants :



Source : Mission

Il en ressort **quatre principales catégories de SI**, même si des liens / interactions peuvent ponctuellement exister entre ces systèmes : les systèmes concourant au suivi de la dépense du budget général de l'Etat (1), au suivi de la dépense émanant de fonds européens (2), au suivi de la dépense fiscale (3), et au suivi de la performance (4).

Chaque système sera examiné successivement pour dresser l'état des lieux des données informatiques existantes pour l'alimentation de l'outil de pilotage de la dépense de l'Etat outre-mer.

1.1 Les systèmes concourant au suivi de la dépense du budget général de l'Etat :

Le ministère de l'outre-mer, tout comme l'ensemble des ministères, fonctionne actuellement avec les systèmes d'information du mode Palier LOLF 2006.

Pour les besoins de l'outil de pilotage, les principaux systèmes suivants sont identifiables :

Application Informatique	Principales fonctionnalités	Accès
Farandole	Elaboration budgétaire	Tous ministères : accès réservé à l'administration centrale
Accord LOLF	Gestion de la dépense centrale	Tous ministères : accès réservé à l'administration centrale
NDL	Gestion de la dépense déconcentrée	Tous ministères : accès réservé à l'administration déconcentrée
INDIA LOLF	<p>Production de restitutions de gestion : L'application INDIA est un entrepôt de données, qui permet notamment une centralisation des données de ACCORD LOLF (dépense centrale) et de NDL (dépense déconcentrée), et ainsi de couvrir tout le champ de la dépense issue du budget général de l'Etat.</p> <p>Sa mise en œuvre n'est pas achevée : le calendrier initial du projet prévoyait un démarrage en janvier 2006 mais toutes les fonctionnalités initialement prévues ne sont pas encore disponibles.</p>	<p>Tous ministères : l'accès à INDIA est encadré par un système d'habilitations restreintes, qui dépendent du rôle décisionnel de chaque acteur³. A sa demande, pour le suivi de la dépense de l'Etat outre-mer, le bureau des affaires financières du MOM a été doté d'un accès « préfet » qui lui permet de visualiser les BOP locaux et les UO déconcentrées outre-mer des programmes des autres ministères. En revanche, avec cet accès, il n'est pas possible de visualiser les dépenses exécutées par l'administration centrale des autres ministères (les salaires par exemple sont fréquemment exécutés par un BOP / UO central).</p>

Source : Mission

L'univers INDIA LOLF est structuré par domaine fonctionnel⁴. Les domaines sont mis en service progressivement, procurant peu à peu des niveaux d'analyse et de restitutions métier différents. A l'heure actuelle, deux modules fonctionnent au sein du domaine « Comptabilité » :

- la comptabilité budgétaire
- la comptabilité générale

Ces modules présentent tous les mouvements validés par le comptable, de la délégation aux mandats validés, ainsi que les mandats validés par les ordonnateurs (service fait). Ils présentent un découpage **par programme, action et sous-action**.

En décembre 2006, un troisième module, appartenant au domaine « Dépense » a été partiellement rendu disponible : **la gestion budgétaire opérationnelle (GBO)**. L'alimentation des données n'est

³ Cf en annexe : tableau récapitulatif des différents types d'habilitations

⁴ Cf en annexe : schéma d'organisation du système décisionnel INDIA LOLF – Source DGCP

cependant que ponctuelle pour le moment (à ce jour, deux « chargements » de données ont été effectuées : au 31/08/2006 et au 06/11/2006).

GBO est un infocentre qui présente la dépense par BOP et UO, et qui permet en outre un choix entre montants ordonnateurs et montants comptables : ce découpage est plus précis que celui offert par les modules existants (comptabilité budgétaire et générale), et offre des potentialités intéressantes, et simplifiées, notamment pour une allocation directe des dépenses **par BOP et par UO**.

Cette allocation permet une territorialisation de l'information, à l'exception des dépenses exécutées centralement (BOP central avec UO centrale), pour lesquelles une interrogation de chaque ministère demeure nécessaire.

Les autres domaines INDIA LOLF sont en cours de production ou de tests, ils devraient être **progressivement déployés courant 2007** : fonds européens (liaison entre INDIA LOLF et PRESAGE), recettes (suivi des fonds de concours) et dépenses de personnel (rémunérations et décompte d'emplois). Le calendrier de mise à disposition n'est toutefois pas précisément connu. Un domaine fonctionnel « contrôle de gestion » est également prévu dans le schéma initial de développement de l'application, toutefois la mise en œuvre de ce domaine est encore incertaine.

Dans chacun des modules, l'utilisateur dispose de **panneaux de requêtes** constituées grâce à l'outil Business Object pour former des restitutions de gestion sous format Excel, PDF, et HTML. Une requête s'apparente à une interrogation croisée de tables de données intégrées dans l'infocentre, à une date, sur une période ou sur un lieu déterminé :

- Le panneau de requêtes **Infoview** est constitué de requêtes standards, prédéfinies et paramétrées, communes aux acteurs ; à ce stade, GBO comprend 17 restitutions standards⁵ :
 - 5 restitutions au niveau programme ;
 - 5 restitutions au niveau BOP ;
 - 7 restitutions au niveau UO.

Les restitutions prédéfinies au niveau UO permettent d'ores et déjà un suivi des consommations par BOP, par destination, et par nature, ainsi qu'un suivi des engagements et des mandatements par nature. Ces restitutions standards sont incomplètes et leur accès parfois restreint à un champ d'utilisateurs réduits⁶, mais dans un second lot (courant 2007), 28 nouvelles restitutions prédéfinies seront ouvertes aux utilisateurs.

- Le panneau de requêtes **WEBI** permet de construire des requêtes personnalisées de manière simplifiée, à partir de champs de données prédéfinis (libellé territoire, libellé programme, code ordonnateur...)
- Le panneau de requêtes **ZABO**, d'usage plus complexe, permet de programmer toute requête.

Les potentialités de personnalisation de requêtes sont étendues grâce à WEBI et ZABO, mais leur élaboration nécessite à la fois une bonne maîtrise de l'outil informatique et une bonne compréhension des besoins des utilisateurs. **A l'heure actuelle, peu d'utilisateurs savent néanmoins utiliser ces fonctionnalités dans INDIA.**

L'organisation préconisée par la DGCP est la suivante. Dans chaque ministère, la DGCP a formé des « référents INDIA » parmi les principaux utilisateurs. Au ministère de l'outre-mer, il convient en particulier de noter la présence d'un référent au bureau du contrôle de gestion, et d'un référent au CBCM. Des référents sont également présents outre-mer dans la plupart des trésoreries générales et administrations déconcentrées.

Le rôle de ces référents est double. Ils sont responsables pour leur administration :

- de la **mise au point de requêtes** pour les besoins spécifiques de ses utilisateurs,

⁵ Cf en annexe : liste des 17 restitutions

⁶ Cf en annexe : cartographie des catégories d'accès par numéro de restitutions

- de la **diffusion et de la promotion des outils disponibles.**

Ces responsabilités nécessitant une forte implication du référent, il leur est souvent difficile de dégager du temps pour mener les actions nécessaires de sensibilisation, de formation et d'assistance auprès des utilisateurs du ministère et des services déconcentrés. Il en résulte fréquemment **une méconnaissance des potentialités d'INDIA.**

1.2 Les systèmes concourant au suivi de la dépense émanant de fonds européens :

Un outil de suivi informatique spécifique, PRESAGE, a été développé en 2000-2001 pour suivre les dépenses liées aux fonds européens dans les DOM⁷ :

Application Informatique	Principales fonctionnalités	Accès
PRESAGE	<ul style="list-style-type: none">- Suivi de la programmation et de l'exécution des fonds européens.- Restitution détaillée par territoire, par fonds, par politique...- Mesure des dotations publiques nationales (DPN), contreparties obligatoires de certains fonds européens- Suivi en temps réel (J+1)	Ministère de l'outre-mer (MOM), administration centrale et déconcentrée, et pôles régionaux

Source : Mission

Le suivi des fonds européens fait l'objet d'une annexe au rapport (n°7). Cet aspect ne sera donc pas développé ici.

1.3 Les systèmes concourant au suivi de la dépense fiscale :

Les outils informatiques existants pour mesurer la dépense fiscale ne sont actuellement accessibles que par la direction générale des impôts (DGI). Il semble peu pertinent d'envisager une alimentation automatique du dispositif de pilotage, depuis les systèmes d'information de la DGI. En effet, outre l'investissement nécessaire à la mise en place et à l'exploitation de cette liaison, les données considérées sont peu nombreuses et devraient pouvoir être entrées de façon manuelle dans la base de données du dispositif.

Les capacités de restitution territoriale de ces outils semblent par ailleurs limitées. En effet, la DGI a indiqué à la mission qu'elle n'effectuait pas de mesure géographique des avantages fiscaux accordés de plein droit. Ainsi, hormis le cas des opérations de défiscalisation soumises à agrément, la destination d'un investissement défiscalisé ne pourrait pas être connue, sauf à procéder à une analyse au cas par cas de chaque déclaration fiscale.

Ces données devront donc nécessairement faire l'objet d'analyses ciblées et ponctuelles, et faire l'objet d'une alimentation manuelle dans le dispositif.

1.4 Les systèmes concourant au suivi de la performance :

Dans le cadre du Palier LOLF, chaque ministère est libre de mettre en place des applications ministérielles de gestion qui lui sont propres. **Ainsi, chaque ministère dispose, ou est en voie de**

⁷ A la différence des dépenses des fonds européens dans les DOM, les dépenses associées au FED, instrument principal de l'aide communautaire à la coopération et au développement dans les Etats ACP et les pays et territoires d'outre-mer (PTOM), ne sont pas suivies dans PRESAGE.

disposer d'outils spécifiques de gestion ministérielle. Cette autonomie a pour conséquence une faible harmonisation des systèmes.

Dans la structure actuelle, il apparaît clairement que **les systèmes d'information** qui permettent le suivi de la performance **favorisent une « verticalité » des échanges** (entre une administration déconcentrée et son ministère de rattachement), **mais génèrent une difficulté dans les échanges dits « horizontaux »** : au niveau déconcentré (entre les services déconcentrés et le préfet), et au niveau central, (entre les ministères « techniques » et le ministère de l'outre-mer). Ainsi, la restriction des accès aux applications, et l'insuffisance des processus actuels de partage de données, créent un cloisonnement entre les différentes sources d'information.

Pour les besoins de l'outil de pilotage, et en limitant l'analyse au périmètre des trois politiques prioritaires outre-mer retenues ici (emploi, logement, sécurité), les applications suivantes sont identifiables :

Application Informatique	Principales fonctionnalités	Accès
HYPERION	Suivi de la performance sur les programmes du MOM : mise à jour d'indicateurs de performance par le contrôle de gestion du MOM. Projet lancé fin 2004, recettes techniques le 1 ^{er} nov. 2006, recettes fonctionnelles le 15 déc. 2006 : le SI est actuellement en phase de tests et de formation des utilisateurs.	Ministère de l'outre-mer (MOM) : Développé pour le bureau du contrôle de gestion au niveau de l'administration centrale du MOM

<p>OEDIPE</p>	<p>Suivi transversal de la performance au niveau des SGAR. Restitution de tableaux de bord simplifiés à usage des préfets :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Alimentation manuelle de données financières en 2006, puis semi-automatique depuis INDIA à partir de janvier 2007 - Saisie manuelle d'indicateurs de performance par les services déconcentrés / SGAR. Pour une sélection de « BOPs à enjeu », renseignement d'indicateurs « focus » généralement issus des PAP, et sélectionnés, lors du dialogue de gestion, pour que leur nombre soit raisonnable (10 maximum par BOP ou UO) : l'indicateur doit notamment permettre de mesurer le résultat d'une action plusieurs fois par an, et constituer un levier d'action pour le préfet. <p>1^{ère} version de l'application mise en service le 1^{er} janvier 2006.</p> <p>Les services déconcentrés sont libres d'adopter ou non le produit. En 2006, l'enquête menée par le MIAT sur la mise en œuvre de cet outil montre des résultats inégaux dans les DOM, mais qui témoignent de l'existence de systèmes d'information locaux qui produisent d'ores et déjà des synthèses susceptibles d'alimenter l'outil de pilotage :</p> <ul style="list-style-type: none"> - A la Réunion : Œdipe a été mis en œuvre puis abandonné, pour être remplacé par un tableau de suivi spécifique de la dépense construit à partir d'India Lolf et de remontées, sur certaines politiques, de données de contexte et de suivi des actions des services déconcentrés ; - A la Martinique : Œdipe est utilisé par la préfecture qui a d'ailleurs demandé à faire partie des dix sites pilotes pour l'expérimentation de la Version 2 de l'application ; - En Guadeloupe : Oedipe est utilisé en complément d'une application locale. <p>Une version 2 doit être déployée en janvier 2007, prévoyant notamment l'alimentation semi-automatique des données financières à partir d'INDIA.</p>	<p>Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire (MIAT) :</p> <p>Développé pour l'administration déconcentrée - dans toutes les préfectures du MIAT au niveau des SGAR - ce qui comprend les 4 préfectures des DOM ainsi que la préfecture de St-Pierre et Miquelon</p>
<p>SYRACUSE EURCINET</p>	<p>Politique de l'emploi :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Syracuse : Suivi des résultats par objectif, par public (évolution du nombre de demandeurs d'emploi longue durée, du nombre de jeunes ayant trouvé un emploi après un contrat aidé...) - Eurcinet : Suivi des contrats aidés (CAE, Contrats Avenir, CIRMA principalement) <p>Développé et alimenté par le CNASEA à la fois pour l'administration centrale et déconcentrée.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Ministère de l'emploi et de la cohésion sociale - Ministère de l'outre-mer - CNASEA <p>Outil disponible au MOM auprès du responsable du BOP central du programme 138 – Emploi outre-mer.</p>

OND	Sécurité : Infocentre commun de suivi des chiffres de la délinquance constatée et enregistrée par les services de police et les unités de gendarmerie. Développé et géré par l'OND	- Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire (MIAT) - Ministère de la défense - Observatoire national de la délinquance (OND) <i>Source : Mission</i>
------------	---	--

A noter : pour la politique du **logement**, il n'existe pas d'outil informatique spécifique pour le suivi de la performance.

Conclusion intermédiaire :

Il n'existe pas d'outil informatique permettant au ministère de l'outre-mer d'appréhender l'ensemble de la dépense, ni l'ensemble de la performance :

- **Certains champs de la dépense et de la performance ne sont pas couverts par des SI accessibles et performants :** la dépense fiscale, les dépenses des opérateurs, les dépenses exécutées par l'administration centrale des autres ministères, la politique du logement...
- **Toutes les administrations déconcentrées ne disposent pas d'un outil informatique de suivi de la performance :** le déploiement d'ÆDIPE outre-mer est pour le moment limité aux DOM et à St-Pierre et Miquelon, tandis que l'usage d'HYPERION est pour le moment réservé à l'administration centrale du ministère de l'outre-mer.

Pour obtenir une information la plus complète possible, il est donc nécessaire d'extraire des données en provenance de plusieurs sources applicatives⁸. Ainsi, il semble que certaines applications à vocation « transversale » pourraient constituer le cœur des systèmes destinés à alimenter le dispositif de pilotage de la dépense de l'Etat outre-mer:

- **INDIA LOLF** présente des fonctionnalités transversales pour le suivi des dépenses du budget général de l'Etat ;
- **PRESAGE** est un outil spécifique performant pour le suivi de la dépense issue des fonds européens ;
- **ÆDIPE** présente des fonctionnalités transversales pour le suivi de la performance à travers des indicateurs clés renseignés par chaque administration déconcentrée sur un ensemble de BOPs « à enjeu » ;
- **HYPERION** semble présenter des potentialités importantes pour le suivi de la performance par le ministère de l'outre-mer.

Toutefois ces systèmes d'information ne sont pas toujours « matures » ni efficacement articulés entre eux. Les fonctionnalités d'INDIA LOLF ne sont pas encore totalement disponibles, tandis que le déploiement géographique et fonctionnel d'ÆDIPE et d'HYPERION n'est pas achevé et présente au premier abord un risque de redondance entre les deux applications pour le suivi de la performance.

⁸ Cf en annexe : Sources de données informatiques pour un outil de pilotage.

2 ANALYSE DES POTENTIALITES ET RISQUES LIES A L'ALIMENTATION INFORMATIQUE DE L'OUTIL

A l'issue de cette première analyse, certaines applications nous semblent pouvoir constituer ensemble le cœur des systèmes d'information susceptibles d'alimenter le dispositif de pilotage : INDIA, PRESAGE, OEDIPE et/ou HYPERION. Dans cette partie, nous analysons à travers des tableaux synthétiques les potentialités et les facteurs de risque de chaque application pour l'alimentation de l'outil de pilotage. Une analyse spécifique sera consacrée à la possible articulation de ces applications.

2.1 INDIA

INDIA	
Avantages	<ul style="list-style-type: none"> - Large environnement de restitutions possibles grâce à la personnalisation des requêtes via Business Object - Intégration d'un large champ de dépenses dans un seul outil : dépenses centrales et déconcentrées, - Habilitation du bureau des affaires financières du MOM à disposer d'un accès « préfet » dans INDIA : permet une visualisation des BOP locaux et des UO déconcentrées outre-mer des autres ministères.
Inconvénients	<ul style="list-style-type: none"> - Ne permet pas d'appréhender l'ensemble du champ de la dépense (programmation, dépense fiscale, fonds européens), ni le suivi des subventions versées à des tiers (opérateurs de l'Etat, collectivités locales : INDIA permet de s'assurer du paiement de la subvention, mais pas de l'utilisation qu'en fera le bénéficiaire), ni le suivi de la performance - Accès « préfet » à INDIA ne permet pas de visualiser au MOM les dépenses centrales des BOP centraux des autres ministères - Insuffisante appropriation de l'outil par les utilisateurs : méconnaissance des fonctionnalités de l'outil et des modalités de construction de requêtes personnalisées - Fréquente indisponibilité du réseau en 2006 - Chargement discontinu des données dans le module GBO à fin 2006
Opportunités	<ul style="list-style-type: none"> - Développement progressif de nouvelles fonctionnalités : suivi des fonds européens, suivi des emplois / dépenses de personnel, analyse de la dépense, contrôle de gestion - Amélioration progressive de la fréquence de mise à jour des données dans GBO - Possibilité d'importer des tables de données via une requête spécifique INDIA : par ce biais, il serait par exemple possible d'importer la programmation budgétaire, saisie dans une table Excel, pour pouvoir la comparer à l'exécution.
Menaces	<ul style="list-style-type: none"> - Difficulté de gestion du changement dans un contexte de déploiement progressif et long : désintérêt des utilisateurs qui ne parviennent pas à utiliser l'ensemble des fonctionnalités initialement prévues, manque de moyens pour diffuser ces évolutions au sein du ministère de l'outre-mer - SI non mature : déploiement toujours en cours, risque de délais dans la livraison des prochains domaines fonctionnels de l'outil (date de disponibilité inconnue à ce jour), risque d'abandon de certains domaines - Non-pérennité ou pérennité partielle de l'outil dans la perspective du déploiement de Chorus à partir de 2010

Source : Mission

2.2 PRESAGE

PRESAGE	
Avantages	<ul style="list-style-type: none"> - SI déjà opérationnel à la fois au niveau central et déconcentré outre-mer - SI accepté par les utilisateurs - Fonctionnalités adaptées aux besoins, faisant déjà l'objet d'une procédure de suivi mensuel au ministère de l'outre-mer
Inconvénients	- Absence de communicabilité actuelle entre INDIA LOLF et PRESAGE
Opportunités	<ul style="list-style-type: none"> - Intégration de PRESAGE dans INDIA LOLF prévue dans le projet de développement d' INDIA LOLF : à terme, possibilité de restitution unique via INDIA. <i>Du point de vue technique, PRESAGE se déverse déjà dans INDAI 59, et la passerelle vers INDIA LOLF devrait prochainement être mise en place.</i>
Menaces	- La connaissance de PRESAGE au ministère de l'outre-mer repose sur un utilisateur unique : risque de non-pérennité des processus en cas de rotation de l'effectif.

Source : Mission

2.3 OEDIPE

OEDIPE	
Avantages	<ul style="list-style-type: none"> - SI déjà opérationnel en métropole et dans les DOM : possible capitalisation d'expérience et de moyens logistiques pour un déploiement dans les COM - SI disponible à la fois au niveau de l'administration centrale et déconcentrée (à télécharger depuis le portail web du MIAT) - Génère des tableaux de bord synthétiques (graphique + données financières + commentaires) - Utilisation simple du fait de l'interface Excel
Inconvénients	<ul style="list-style-type: none"> - Saisie manuelle des indicateurs de performance - Saisie manuelle des données financières (en 2006) - Outil inégalement utilisé par les services déconcentrés, notamment à cause du nombre de saisies manuelles à effectuer - Sélection d'indicateurs de performance effectuée par les administrations déconcentrées, pour l'usage du préfet : risque de décalage par rapport aux besoins du dispositif de pilotage
Opportunités	<ul style="list-style-type: none"> - Alimentation automatique d'OEDIPE par les données financières d'INDIA à partir de janvier 2007 - Coûts et délais de développement réduits : possibilité de demander au prestataire un développement spécifique pour le dispositif de pilotage - Contribue à l'harmonisation des SI entre administrations déconcentrées (outre-mer et métropole) - Facilité de déploiement outre-mer via le système d'information des territoires (SIT) : techniquement possible d'étendre le SI aux COM dans la mesure où elles sont reliées aux infrastructures physiques du MIAT et à INIDA.
Menaces	- SI non mature : déploiement toujours en cours, risque de délais dans la livraison des

	prochains domaines fonctionnels de l’outil (date de disponibilité inconnue à ce jour) - SI piloté par le MIAT : risque d’incapacité d’OEDIPE à prendre en compte les éventuelles demandes fonctionnelles spécifiques du MOM ; risque de difficultés d’appropriation de l’outil par le MOM
--	--

Source : Mission

2.4 HYPERION

HYPERION	
Avantages	- SI piloté par le MOM (BISIL + contrôle de gestion) - SI développé spécifiquement pour le suivi de la performance au MOM
Inconvénients	- SI non opérationnel à fin décembre 2006 (en phase de test), au déploiement difficile et insuffisamment encadré par le MOM (absence de cahier des charges notamment) - Méconnaissance des fonctionnalités de l’outil par les futurs utilisateurs - Absence d’alimentation automatique de l’outil à ce stade : en particulier, non prise en compte de données financières issues d’INDIA, - Absence de déploiement dans les services déconcentrés pour le moment - Outil limité à un usage ministériel : suivi des seuls programmes du MOM
Opportunités	- Nombreuses potentialités fonctionnelles de l’application : HYPERION peut être une interface de reporting pour de multiples formes de restitution, peut combiner des données financières et opérationnelles dans une même restitution, peut gérer des indicateurs-clés de performance, des plus simples jusqu’aux détails opérationnels. - Alimentation automatique de l’outil (techniquement possible) : à partir d’outils de suivi de la performance d’autres ministères / administrations, à partir d’INDIA... - Opportunité politique pour le ministère de l’outre-mer à pouvoir disposer de son propre outil : maîtrise des indicateurs, prise en compte de ses besoins, adaptabilité à ses spécificités, appropriation de l’outil - Facilité de déploiement outre-mer via le système d’information des territoires (SIT)
Menaces	- Coûts et délais de développement élevés dans l’hypothèse d’un déploiement aux services déconcentrés ou de l’ouverture de nouvelles fonctionnalités - Risque de non-pérennité de l’outil : taille réduite de l’équipe informatique du MOM pour assurer une maintenance adéquate de l’outil, forte rotation des effectifs du ministère, et absence de documentation fonctionnelle de l’outil - SI non mature : déploiement toujours en cours, utilisateurs en cours de formation

Source : Mission

2.5 L’articulation des différentes sources de données informatiques

Deux difficultés principales ressortent pour l’articulation des différentes sources de données informatiques :

- le risque de redondance entre HYPERION et OEDIPE ;
- la multiplicité des sources de données informatiques.

2.5.1 Le risque de redondance entre CEDIPE et HYPERION

Dans la mesure où le projet CEDIPE est déployé à la fois au niveau des territoires métropolitains et des départements d'outre-mer (dont St-Pierre-et-Miquelon), et qu'il fournit une information interministérielle de l'évolution budgétaire et de la performance, cet outil peut fournir des synthèses intéressantes de la situation d'un BOP ou d'un programme sur chaque territoire.

Dans cette perspective, le développement d'HYPERION par le ministère de l'outre-mer semble au premier abord redondant et en retard par rapport à CEDIPE :

- HYPERION vise à permettre le suivi de la performance par le MOM sur ses trois programmes (programmes 138, 123 et 160) grâce à une collecte des indicateurs calculés par les services déconcentrés, tandis qu'CEDIPE organise déjà cette collecte directement au niveau des préfectures pour l'ensemble des programmes du DOM ou de la COM ;
- à la différence d'CEDIPE, déployé depuis début janvier 2006, HYPERION ne devrait pouvoir commencer à fonctionner qu'à partir de janvier 2007. Par ailleurs, CEDIPE disposera d'une alimentation semi-automatique à partir d'INDIA en janvier 2007, ce qui n'est pas le cas de HYPERION pour le moment.

Toutefois, les deux applications nécessitent des saisies manuelles importantes de données, mais HYPERION a un potentiel de traitement de données plus fort. En effet, HYPERION est une application qui devrait permettre non seulement de collecter mais aussi de traiter les données, et donc de calculer des indicateurs et des coûts. Au contraire, CEDIPE est un outil qui ne permet de restituer sous un format standard et simplifié que des données déjà traitées / calculées par des applications métier spécifiques.

La complémentarité des deux outils apparaît finalement plus forte que leurs redondances. Il est ainsi imaginable que le MOM calcule des indicateurs sur ses programmes à partir de HYPERION puis alimente CEDIPE avec ces données. En revanche, il n'est pas imaginable de calculer des indicateurs ou de traiter des données complexes et hétérogènes à partir d'CEDIPE.

HYPERION présente de fortes potentialités pour le suivi de la performance, ce qui n'est pas le cas d'CEDIPE dont les fonctionnalités sont restreintes et peu susceptibles d'évoluer. Toutefois, son déploiement actuel n'est pas satisfaisant : en étant limité à une utilisation au niveau central et pour les trois seuls programmes du MOM, ses **capacités sont sous-utilisées** ; en outre, l'absence de flux avec d'autres applications, et de ce fait la nécessité de saisir manuellement les données dans l'application, ne permet pas une **utilisation optimale** de l'outil.

Compte tenu des coûts et des délais de développement élevés de l'application (depuis son lancement en 2004, le projet a connu de nombreuses difficultés avant d'être réellement relancé fin 2006), **deux options d'évolution sont envisageables pour HYPERION** :

- (1) Etendre les potentialités de l'application : permettre une alimentation automatisée des données à partir de plusieurs bases de données, déployer l'application aux services déconcentrés et/ou partage interministériel de l'application via un portail web (consultation et mise à jour) ;
- (2) Suspender l'application et s'adosser à des outils existants de suivi de la performance

2.5.2 La multiplicité des sources d'information

Le pilotage de la dépense de l'Etat outre-mer, tel qu'il est envisagé à ce stade, nécessite de requérir un grand nombre de données dans de multiples outils informatiques. Le tableau des potentielles sources de données informatiques présenté en annexe à cette note est représentatif de cette disparité des applications. L'information est dispersée auprès de nombreux acteurs. Elle est en outre assez peu partagée entre ces acteurs.

Au sein même d'une application telle qu'INDIA, tous les acteurs de la dépense de l'Etat outre-mer n'ont pas accès à l'ensemble des données. Ainsi un préfet peut accéder aux données de son département, mais ne peut pas faire de comparaison avec celles d'autres départements, ni voir l'ensemble de la dépense sur son territoire, notamment lorsqu'elle est exécutée centralement.

Face à cette difficulté, force est de constater qu'il n'existe pas à l'heure actuelle de dispositif permettant d'articuler ces différents systèmes d'information et de partager une information susceptible d'intéresser un large public.

Pourtant, des solutions informatiques peuvent être développées, et un exemple notable a été identifié dans ce sens au cours de la mission d'audit : la DIACT, dont les compétences revêtent également un caractère interministériel et nécessitent un large partage de données, a développé un portail web collaboratif, qui constitue une plateforme interactive et évolutive pour un réseau de collaborateurs interministériels (à la fois réseau de territoires et réseau de métiers).

L'insuffisante articulation actuelle entre les systèmes d'information existants apparaît comme **une contrainte forte** pour la mise en place à court terme d'un dispositif de pilotage simple et harmonisé.

CONCLUSION :

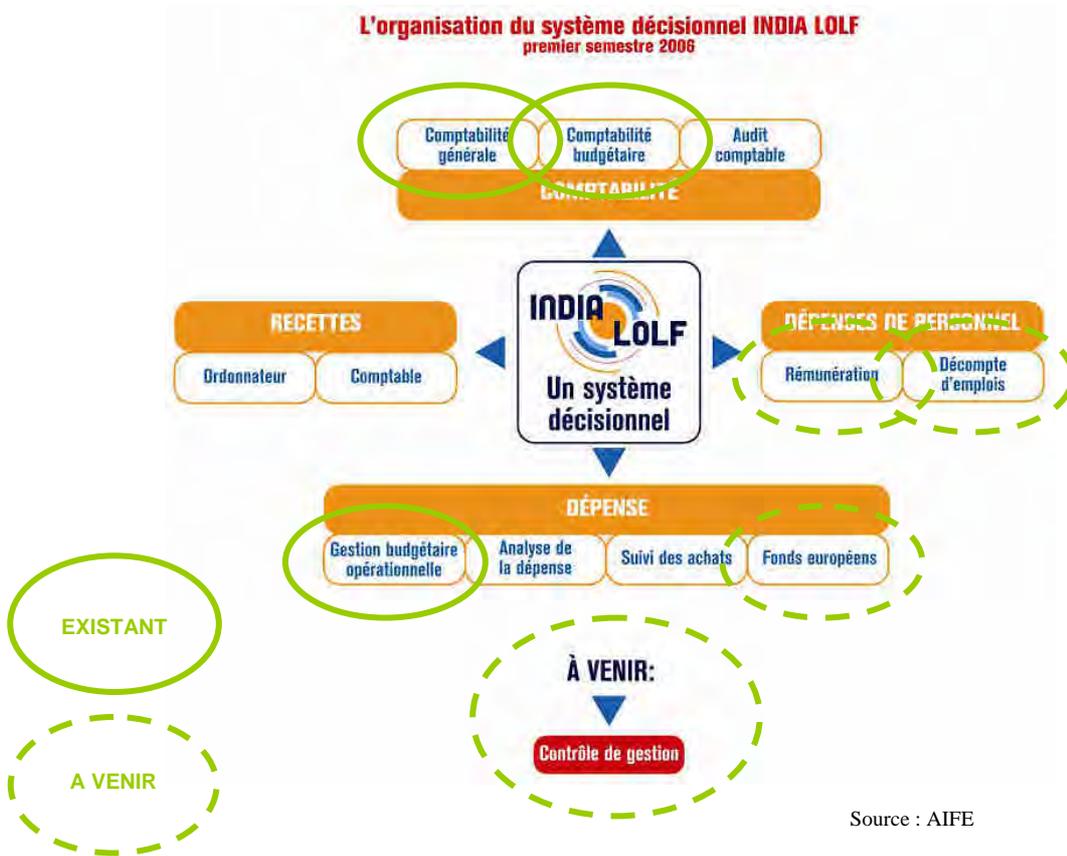
L'analyse des systèmes d'information existants et de leurs potentialités à alimenter un outil de pilotage de la dépense de l'Etat outre-mer, amène à formuler les principaux constats suivants :

- Les fonctionnalités actuelles des SI sont insuffisantes dans certains domaines de la dépense :
 - > Pour la dépense fiscale
 - > Pour l'analyse des coûts
 - > Pour le suivi des indicateurs de performance
- La connaissance et l'appropriation des outils informatiques par les utilisateurs est insuffisante, notamment il existe dans la plupart des services centraux et déconcentrés une méconnaissance des évolutions fonctionnelles des SI existants et à venir ;
- Disparate et hétérogène, l'information disponible dans les systèmes d'information existants est insuffisamment partagée et mise en commun. Aucun dispositif ne permet actuellement cette articulation des données.

Ces constats sont autant de contraintes à prendre en compte pour la mise en œuvre du futur dispositif de pilotage.

ANNEXES

1. Schéma organisationnel du système décisionnel INDIA LOLF



2. Les habilitations INDIA LOLF

Les groupes d'utilisateurs sont répartis en catégories :

Catégorie	Contenu
1	Total
2	Ministériel, Ministériel sauf OBI Défense
3	RPROG
4	Préfet de département, Préfet de région, Comptable Départemental, Comptable Départemental sauf OBI, Comptable Régional, Comptable Régional sauf OBI, Ministériel Départemental, Ministériel Régional
5	RBOP
6	RUO
7	Ordonnateur

Chaque catégorie d'utilisateurs a un profil d'accès différent aux bases de données et aux restitutions offertes dans INDIA LOLF.

Table de correspondances catégorie d'utilisateur / bases de données :

NOM	ACTEURS CONCERNES	PROFILS D'ACCES
TOTAL	Groupe « Transverse »	Accès à toutes les données
MINISTERIEL	DAF	Accès aux données de son ministre de rattachement
MINISTERIEL sauf OBI DEFENSE	DCM, CBCM, CFC	Accès aux données de son ministère de rattachement sauf les OBI du ministère de la Défense (mais accès aux informations dépendantes des OBI) : numéro de dossier central, code et libellé des OBI
RPROG	Multiple	Accès aux données d'une liste de programmes pour une année donnée
Préfet de département	Préfet	Accès aux données des RBOP du département ET les RUO rattachés (même hors département) limitées aux administrations civiles (ca.d. sauf les dépenses militaires) ET RUO du département.
Préfet de région	Préfet	Accès aux données des RBOP de la région et les RUO rattachés (même hors département) limitées aux administrations civiles (c.a.d. sauf les dépenses militaires) ET RUO de la région.
Comptable Départemental	TPG	Accès aux données liées au codique du comptable du RBOP et des RUO rattachés Et des RUO de ce comptable.
Comptable Départemental sauf OBI	TPG	Accès aux données liées au codique du comptable du RBOP et des RUO rattachés Et des RUO de ce comptable.
Comptable Régional	TPG, CFR	Accès aux données liées au codique des comptables de la région BOP et des RUO rattachés ainsi que des RUO de cette région.
Comptable Régional sauf OBI	TPG, CFR	Accès aux données liées au codique des comptables de la région BOP et des RUO rattachés ainsi que des RUO de cette région.
RBOP	RBOPC, RBOPL	Accès aux données d'une liste de BOP pour une année donnée
RUO	RUOC, RUOL	Accès aux données d'une liste d'UO pour une année donnée

NOM	ACTEURS CONCERNES	PROFILS D'ACCES
Ordonnateur	RBOPL, RUOL, RBOPC, RUOC	Accès aux données des BOP et des UO rattachés dont le responsable est l'ordonnateur habilité (code Ordonnateur pour un ministère donné). Il s'agit ici seulement des ordonnateurs porteurs de rôle RBOP et RUO et non ordonnateur qui réalise les transactions.
Ministériel Départemental		Accès aux données de son ministère de rattachement et aux données des RBOP du département (mais pas de leurs RUO) et des RUO du département
Ministériel Régional		Accès aux données de son ministère de rattachement et aux données des RBOP de la région (mais pas de leurs RUO) et des RUO de la région

Table de correspondances catégorie d'utilisateur / restitutions GBO :

N° restitution	Libellé de la restitution	C1	C2	C3	C4	C5	C6	C7
1	Situation de la ressource budgétaire	X	X	X				
10	Consommation au programme par nature et par destination	X	X	X				
11	Consommation par BOP et par destination	X	X	X				
12	Consommation par BOP et par nature	X	X	X				
14	Synthèse sur l'utilisation des crédits par programme et par article de regroupement	X	X	X				
15	Synthèse de l'utilisation des crédits par programme et par BOP	X	X	X				
16	Suivi mensuel de l'exécution par programme et par BOP- Montants validés comptable	X	X	X				
17	Suivi mensuel de l'exécution par programme et par BOP- Montants validés Gestionnaire	X	X	X				
18	Suivi des ratios de consommation en central	X	X	X				
19	Evolution mensuelle des dotations d'un programme par article de regroupement	X	X	X				
20- Matricielle	Suivi par nature et destination de la consommation d'un programme sur l'exercice en cours	X	X	X	X	X	X	X
20 - LOLF	Suivi par nature de la consommation d'un programme sur plusieurs exercices	X	X	X	X	X	X	X
29	Evolution des CP par programme et article de regroupement	X	X	X	*			
41	Suivi mensuel de la fongibilité asymétrique	X	X	X	X	X		X
54	Suivi mensuel des engagements de l'année par UO selon l'axe nature	X	X	X	X	X	X	X
55	Suivi mensuel des mandatements de l'année en local selon l'axe nature	X	X	X	X	X	X	X
56	Suivi mensuel des dossiers validés comptables de l'année en central selon l'axe nature	X	X	X	X	X	X	X

* : Cette restitution sera ouverte à la catégorie 4, cela sera pris en compte après modification du modèle dans l'agrégat concerné lors d'une livraison ultérieure.

3. Les 17 restitutions GBO disponibles en décembre 2006 :

Les 5 restitutions GBO au niveau programme :

1	Situation de la ressource budgétaire
10	Consommation au programme par nature et par destination
14	Synthèse sur l'utilisation des crédits par programme et par article de regroupement
19	Évolution mensuelle des dotations d'un programme par article de regroupement
29	Évolution des CP par programme et article de regroupement

Les 5 restitutions GBO au niveau BOP :

15	Synthèse de l'utilisation des crédits par programme et par BOP
16	Suivi mensuel de l'exécution par programme et par BOP- Montants validés comptable
17	Suivi mensuel de l'exécution par programme et par BOP- Montants validés Gestionnaire
18	Suivi des ratios de consommation en central
41	Suivi mensuel de la fongibilité asymétrique

Les 7 restitutions GBO au niveau UO :

11	Consommation par BOP et par destination
12	Consommation par BOP et par nature
20M	Suivi par nature et destination de la consommation d'un programme sur l'exercice en cours
20L	Suivi par nature de la consommation d'un programme sur plusieurs exercices
54	Suivi mensuel des engagements de l'année par UO selon l'axe nature
55	Suivi mensuel des mandatements de l'année en local selon l'axe nature
56	Suivi mensuel des dossiers validés comptables de l'année en central selon l'axe nature

4. Proposition de schéma des sources de données informatiques potentielles pour l’outil de pilotage de la dépense de l’Etat outre-mer :

	INDIA LOLF	NDL	ACCORD LOLF	PRESAGE	HYPERION	Outil hors MOM	Hors outils informatiques	Commentaires
Dépense								
1. Suivi de l'exécution budgétaire								
Programmation Budgétaire Initiale (PBI) - €	✓						✓	Possibilité d'importer une table de données « programmation » en personnalisant des requêtes INDIA
Programmation Modifiée - €	✓						✓	Possibilité d'importer une table de données « programmation » en personnalisant des requêtes INDIA
Délégations (AE et CP) - €	✓	✓	✓					En cas de fonctionnement irrégulier d'INDIA LOLF, l'information peut être recherchée dans NDL et Accord.
Consommations (AE et CP) - €	✓	✓	✓					En cas de fonctionnement irrégulier d'INDIA LOLF, l'information peut être recherchée dans NDL et Accord.
Dimension des données								
par territoire	✓							
par BOP et UO	✓							
par opération	✓							
par titre comptable	✓	✓	✓					Nécessite la construction de requêtes spécifiques dans INDIA.
2. Fonds Européens								
Maquette financière	✓			✓				
Dossiers déposés	✓			✓				
Opérations programmées	✓			✓				
Opérations réalisées	✓			✓				
Paievements aux bénéficiaires	✓			✓				
Part UE / part contribution nationale	✓			✓				A terme, INDIA LOLF devrait être interfacé avec Presage et permettre d'effectuer des restitutions sur l'utilisation des fonds européens directement à partir d'INDIA LOLF.
3. Dépense fiscale								
							✓	Information détaillée à demander à la DGI, selon des modalités à définir au cas par cas.
4. Opérateurs de l'Etat								
Subvention / dotation annuelle globale à l'opérateur	✓		✓					
Dépenses de l'opérateur par							✓	Information détaillée à demander à chaque

	INDIA LOLF	NDL	ACCORD LOLF	PRESAGE	HYPERION	Outil hors MOM	Hors outils informatiques	Commentaires
territoire, nature, destination...								opérateur significatif, selon des modalités à définir au cas par cas
Suivi de la performance								
1. Indicateurs stratégiques du Projet Annuel de Performance								
- programmes du MOM					√	√	√	HYPERION : base d'indicateurs en cours de développement pour les programmes du MOM. Actuellement, suivi manuel. Ces indicateurs sont susceptibles d'être repris dans CEDIPE.
- programmes des autres ministères						√	√	CEDIPE = base d'indicateurs des « BOP à enjeu » en Métropole, ainsi que dans les 4 DOM et St-Pierre et Miquelon, développée par le MIA T. Egalement suivi spécifique et manuel pour certains programmes.
2. Indicateurs opérationnels par politique								
- emploi						√		Eurcinet, Syracuse = base d'indicateurs sur les contrats aidés et l'emploi, mise à jour par le CNASEA pour le Ministère de l'Emploi
- logement							√	Suivi par les services DDE locaux – pas de SI spécifique
- sécurité						√		Infocentre commun de la gendarmerie et de la police nationale
- intérieur						√		Infopref = base d'indicateurs des préfectures de Métropole, des 4 DOM et de St-Pierre et Miquelon, développée par le MIA T

Légende :

X	Fonctionnalité SI existante
X	Fonctionnalité SI potentielle ou à venir

Annexe n° 6 : Articulation du dispositif de pilotage avec CHORUS, dans la perspective d'une alimentation automatique

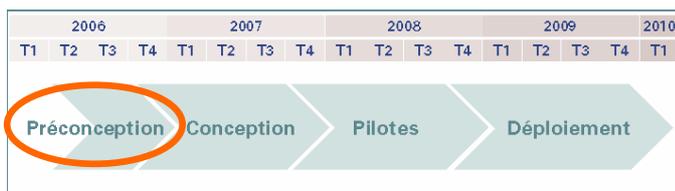
INTRODUCTION

CHORUS, futur système d'information commun à tous les acteurs de la gestion financière de l'État, est destiné à être déployé dans les services centraux et déconcentrés de l'État, avec pour objectif une prise en charge de l'exercice 2010. Il vise à mettre à disposition de l'ensemble de ces administrations un « *outil commun et intégré de gestion financière, budgétaire et comptable, fondé sur le progiciel développé par l'éditeur SAP* »¹. Il constituera le socle du système d'information financière de l'État (SIFE).

Le projet CHORUS apparaît comme une **opportunité** pour le ministère de l'outre-mer (MOM) de disposer à terme, grâce à un outil « commun » et « intégré », d'un approvisionnement important en informations sur la dépense de l'État outre-mer, simplifié et automatisé.

L'agence pour l'informatique financière de l'État² (AIFE), chargée de piloter le passage à la LOLF des SI de l'État, a pour mission de **coordonner la mise en œuvre de CHORUS**. Le marché dit « éditeur » de CHORUS (sélection du prestataire SAP) a été notifié le 27 mars 2006, lançant dans le même temps la phase de **préconception** de l'outil, phase charnière au cours de laquelle les **grands choix structurants de CHORUS** ont été arrêtés : description du périmètre fonctionnel de l'application, des principes directeurs de l'architecture de l'application, de l'organisation globale du progiciel de gestion intégré, de son architecture technique.

Achevée à la mi-janvier 2007, cette étape a été un moment important pour **l'expression des besoins** majeurs des administrations et leur **prise en compte** comme axes directeurs du futur progiciel. Les choix orienteront les phases de **conception** et **d'intégration**, qui devraient normalement débiter au printemps 2007, à l'issue de la sélection d'un prestataire dit « intégrateur ». **Le calendrier prévisionnel de l'AIFE prévoit d'avoir terminé le déploiement de CHORUS à fin 2009, afin de prendre en charge la gestion 2010..**



Source : AIFE

Il est donc essentiel que le MOM **identifie dès maintenant les potentialités** du futur outil CHORUS, et qu'il **fasse valoir ses éventuels besoins spécifiques**, lors de la phase de conception de l'outil. Il convient à ce titre de considérer non seulement (1) les **améliorations fonctionnelles** qui peuvent être attendues de CHORUS, mais également (2) ses **impacts opérationnels**³.

¹ CCTP N° CHORUS-CPM-02-2006 du 07/08/2006, *Tome 1 §2 - Description de la cible CHORUS*

² Agence créée par décret du 11 février 2005, il s'agit d'un service à compétence nationale rattaché au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, et chargé de définir et mettre en œuvre la stratégie informatique financière de l'Etat. Ses missions comprennent notamment la construction, le développement et le déploiement de CHORUS.

³ Etant rédigée en fin de phase de préconception, cette note ne prétend pas être exhaustive mais constitue une base de réflexion pour le ministère de l'outre-mer dans le cadre du projet CHORUS.

1 DES AMELIORATIONS FONCTIONNELLES...

1.1 Le périmètre fonctionnel CHORUS

CHORUS vise à gérer la dépense, les recettes non fiscales et la comptabilité de l'État conformément aux dispositions de la LOLF. Cette application sera partagée par tous les acteurs financiers des services centraux et déconcentrés de l'État : gestionnaires (services des RPROG, RBOP, RUO), contrôleurs financiers, comptables, préfets...

Le périmètre fonctionnel de CHORUS a été défini par le comité d'orientation stratégique (COS), instance de gouvernance de CHORUS, mais il est encore susceptible d'évoluer. A ce stade, il est présenté dans le cahier des clauses techniques particulières (CCTP) destiné à l'appel d'offres du marché intégrateur en distinguant trois fonctionnalités⁴ :

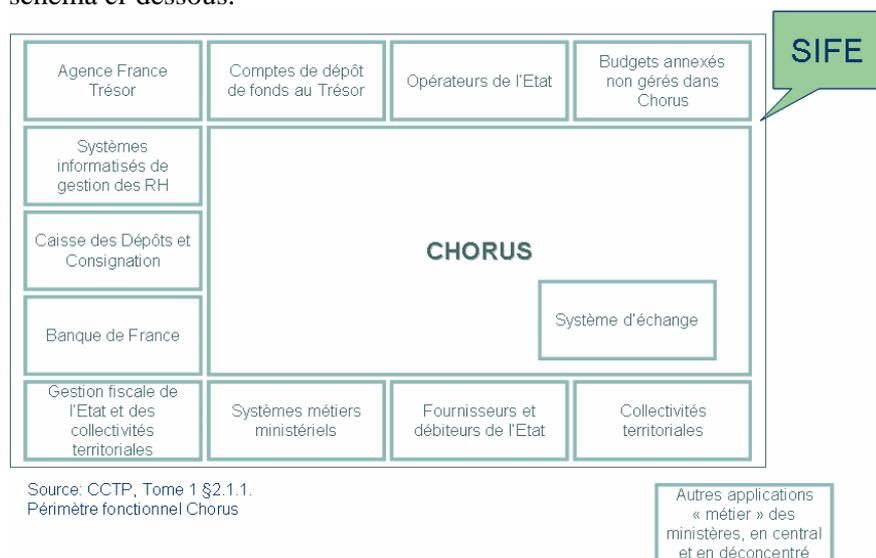
- des fonctionnalités dites « **cœur** », correspondant aux attentes prioritaires de la LOLF, utilisées par tous les ministères ;
- des fonctionnalités dites « **avancées** » permettant une amélioration de la productivité ou de la gestion ;
- des fonctionnalités dites « **hors CHORUS** », hors champs budgétaires et comptables ou très spécifiques, sous responsabilité des ministères avec mutualisation éventuelle des investissements.

Le COS du 15 juin 2006 a précisé la mise en œuvre de ces fonctionnalités :

Fonctionnalité	Fonctionnalités cœur	Fonctionnalités avancées	Fonctionnalités HORS CHORUS
Pilotage budgétaro-comptable	✓		
Indicateurs de performance (PAP, RAP)			✓
Documents légaux	✓		
Aide à la gestion, restitutions standardisées	✓		
Aide à la gestion, restitutions spécifiques		✓	
Production de restitutions à la demande		✓	

Source : CCTP

CHORUS constituera le « socle » du système d'information financière de l'État (SIFE) représenté dans le schéma ci-dessous.



Source: CCTP, Tome 1 §2.1.1.
Périmètre fonctionnel Chorus

⁴ CCTP N° CHORUS-CPM-02-2006 du 07/08/2006, Tome 1 §2 - Description de la cible CHORUS



Source : AIFE

Les grands besoins fonctionnels du « cœur » de CHORUS comprennent les **dépenses**, les **recettes** et la **comptabilité**.

Ce « cœur » CHORUS comprend en outre un module « **pilotage transversal** » visant à « *fournir aux responsables des tableaux de bord destinés à les aider dans leur démarche de pilotage et dans la gestion dynamique de l'information entre les acteurs* »⁵.

Cette couverture fonctionnelle « cible » doit être mise en regard des attentes de l'outil de pilotage de la dépense de l'État outre-mer afin d'identifier les domaines que CHORUS permettrait d'alimenter automatiquement et ceux qui ne pourront pas être alimentés par CHORUS.

Pour rappel, les fonctionnalités dites « métier » attendues par le dispositif de pilotage couvrent plusieurs dimensions⁶ : la catégorie budgétaire (crédits du budget général, dépense fiscale, prélèvements sur recettes), la nature des données (dépense en euros, ETP, performance, coûts, contexte, commentaires), les phases de la dépense (programmation, réalisation), la répartition des données (par nature, par destination, et géographique), et l'organisme à l'origine de la dépense (État, opérateurs, UE, fonds de concours).

1.2 Les fonctionnalités de pilotage de CHORUS

En matière de pilotage, le CCTP précise que « *CHORUS est principalement un outil permettant le pilotage budgétaro-comptable, il doit permettre d'exporter des éléments financiers vers des systèmes d'information ministériels afin de permettre aux ministères de croiser ces données avec leurs données métier et répondre ainsi à leurs besoins de contrôle de gestion et de suivi de la performance* »⁷.

La définition du « pilotage » retenue à ce stade dans le programme CHORUS est donc plus limitée que celle envisagée pour le dispositif de pilotage et de suivi de la dépense de l'État outre-mer, tel que préconisé par le présent rapport.

- Le « pilotage budgétaire et comptable » est prioritaire dans le projet CHORUS actuel⁸.

Il s'agit de mettre à disposition des acteurs les éléments budgétaires et comptables types dans une optique décisionnelle. Les fonctionnalités prévues pour CHORUS sont proches de celles d'INDIA LOLF dans ce domaine, mais les données visent à être plus détaillées que celles disponibles actuellement et intègrent une dimension plus forte en termes d'analyse des coûts.

Dans le domaine de la nature budgétaire de la dépense, CHORUS intégrera la dépense du budget général de l'État et les prélèvements sur recettes, mais n'intégrera pas des aspects tels que la dépense fiscale ou l'utilisation des subventions versées à des tiers :

- **la dépense fiscale** : il s'agit notamment pour l'outre-mer de pouvoir mesurer le coût et l'impact des dispositifs de défiscalisation, significatifs dans ces territoires. A l'heure actuelle, seule une partie de

⁵ Ibid, Tome 2, §10.1.1, Généralités sur le pilotage transversal de la gestion

⁶ Voir annexe 3 au rapport : schéma des données

⁷ Ibid, Tome 2, §10.1.1, Généralités sur le pilotage transversal de la gestion

⁸ Ibid, Tome 2, §10.1.3, Les processus de pilotage transversal de la gestion

cette dépense (les dispositifs de défiscalisation accordés sur agrément) peut être mesurée et restituée par territoire à partir des systèmes d'information de la direction générale des impôts. Ni les fonctionnalités « cœur », ni les fonctionnalités « avancées » ne prévoient d'intégrer l'aspect « gestion fiscale » dans CHORUS.

- **l'utilisation des subventions versées à des tiers** : de nombreuses dépenses transitent par des opérateurs de l'État et les collectivités locales ; il s'agirait donc pour l'État de pouvoir suivre les actions menées outre-mer par ces acteurs publics, notamment à l'aide des subventions qui leur sont accordées. Du fait de l'autonomie de ces structures, CHORUS ne prévoit pas d'aller au-delà du montant global des subventions accordées.

Dans le domaine de la nature de l'information, CHORUS prévoit d'apporter des améliorations par rapport au Palier LOLF 2006 dans le domaine du **suivi de la performance, de l'analyse des coûts, et des dépenses de personnel (ETP notamment)**. Ainsi, le CCTP requiert pour CHORUS des fonctionnalités indispensables au pilotage de la dépense telles que la production de tableaux de bord dans une « *optique de suivi à des fins décisionnelles* », la prise en compte d'axes d'analyse généraux (axe destination « missions/ programmes/ actions », axe nature...), la liaison avec la comptabilité générale et la comptabilité d'analyse du coût des actions. CHORUS devrait en outre permettre des échanges horizontaux et verticaux entre les acteurs et contribuer au dialogue de gestion.

Dans le domaine des phases de la dépense, CHORUS prévoit d'intégrer à la fois les données de la **programmation budgétaire (programmation initiale et modifiée)** et les données de **l'exécution budgétaire (en temps réel)**, de sorte à pouvoir réaliser plus facilement des comparaisons entre ces deux phases. Certaines fonctionnalités sont encore incertaines sur cet aspect, notamment la possibilité de pouvoir suivre une programmation pluriannuelle, par exemple lorsque la dépense concerne des investissements.

Dans le domaine des axes d'analyse de la dépense, l'AIFE indique que des ministères ont demandé au projet CHORUS d'améliorer les **possibilités d'analyse territoriale** des données. Cet objectif apparaît prioritaire également pour le dispositif de pilotage de la dépense outre-mer. En effet, à l'heure actuelle, les SI existants ne permettent pas toujours de restituer chaque information entrée dans le système informatique en fonction de sa destination territoriale⁹. Techniquement, il est donc envisagé de créer des identifiants « territoire » dans CHORUS. L'objectif principal poursuivi par le projet CHORUS est de pouvoir mettre à disposition des acteurs une information plus fine que celle disponible dans les SI du Palier LOLF 2006, de sorte à intéresser tous les acteurs de la dépense et permettre des analyses pertinentes pour les décisionnaires. Les choix à effectuer dans ce domaine seront donc décisifs.

Dans le domaine de l'origine de la dépense, les potentialités de CHORUS sont délimitées par le périmètre du SIFE. Ainsi les dépenses de l'UE et des opérateurs de l'État n'en font pas partie. Chaque acteur (État, opérateurs, UE, fonds de concours) dispose de ses propres outils informatiques ; cette autonomie rend difficile une interopérabilité des SI. Le champ de CHORUS permettra donc uniquement d'étudier les dépenses de l'État.

- Le pilotage de la performance est envisagé de manière relativement restreinte.

Un des fondements importants du projet CHORUS précise qu'« *il n'est pas prévu de calculer les indicateurs de performance des PAP et des RAP en intégrant dans CHORUS des données métiers en provenance d'applications ministérielles* »¹⁰. Les conséquences de ce choix sont importantes.

Il s'agit de mettre à disposition des responsables les éléments de mesure de la performance de leurs services, mais pas de gérer le pilotage de la performance au sens LOLF dans CHORUS. CHORUS permettra donc uniquement de calculer des indicateurs à partir de ses propres données budgétaires et comptables, mais il ne

⁹ Cf annexe 6, note sur les SI existants : la destination territoriale de BOP centraux exécutés centralement ne peut pas être connue via INDIA LOLF

¹⁰ *Ibid*, Tome 2, §10.1.2, Couverture fonctionnelle

permettra pas de calculer les indicateurs qui relèvent de données « physiques », et qui constituent actuellement l'essentiel de la mesure de la performance (indicateurs des PAP et des BOP).

Dans ce contexte, l'apport de CHORUS sera essentiellement de pouvoir alimenter des applications ministérielles « métier » avec des données de sa base et d'améliorer la qualité des données budgétaires et comptables.

En conclusion, tout comme INDIA LOLF, CHORUS permettra de suivre l'exécution de la dépense de l'État (réalisation et suivi des dépenses de personnel, de fonctionnement, d'investissement, d'intervention et dépenses liées à des opérations financières), mais ne permettra pas d'analyser les champs suivants de la dépense :

- les dépenses des opérateurs de l'État (au-delà de la subvention versée à l'opérateur)
- les budgets annexes dont la gestion opérationnelle est assurée hors CHORUS
- les dépenses des collectivités territoriales (au-delà des transferts versés par l'État)
- la gestion fiscale de l'État

Toutefois, **l'ensemble de ces aspects fonctionnels est susceptible d'évoluer sensiblement au cours de la phase de conception**, et à ce stade il est difficile de déterminer le degré d'évolution qui se dessinera. **La mise en œuvre opérationnelle du projet sera à cet égard déterminante.**

2 ... ET DES IMPACTS OPERATIONNELS

Du point de vue du dispositif de pilotage de la dépense de l'État outre-mer, les aspects opérationnels de CHORUS sont importants à deux égards :

- l'articulation de CHORUS avec les autres systèmes d'information
- la mise en œuvre de CHORUS

2.1 L'articulation entre systèmes d'information

2.1.1 L'articulation des applications informatiques existantes avec CHORUS

Le projet CHORUS est une opportunité pour assurer une meilleure articulation entre SI

- soit par une **intégration** des applications existantes dans le progiciel de gestion intégré CHORUS (remplacement de certaines applications par CHORUS) ;
- soit en garantissant une **interopérabilité** et une **communicabilité** avec les applications existantes (création d'interfaces entre les applications subsistantes et CHORUS, avec des potentialités de flux à la fois entrants et sortants).

Ainsi, le projet CHORUS¹¹ prévoit que :

- les applications ministérielles **financières** dont les fonctionnalités présentent des redondances avec CHORUS seront remplacées¹². Les autres applications financières pourront subsister et recevoir des flux venant de CHORUS. En revanche, les applications financières ne pourront en aucun cas être interfacées en amont de CHORUS, c'est-à-dire lui envoyer des informations.
- les applications ministérielles **métiers** perdureront et pourront être interfacées avec CHORUS.

¹¹ Source : AIFE

¹² Notamment INDIA LOLF

Des échanges d'informations entre ces SI ministériels et CHORUS (envoi et réception de flux) seront possibles.

Des « articulations » essentielles seront ainsi créées dans le cadre du projet CHORUS pour faciliter l'agrégation des données, et les rendre communicables et interopérables. Les choix dans ce domaine n'ont pas encore été définitivement arrêtés. Par exemple, la création d'un lien avec l'application PRESAGE n'a pas encore été arbitrée. La question de l'articulation de CHORUS avec d'autres applications métier utiles au dispositif de pilotage telles que OEDIPE ou HYPERION se posera également.

CHORUS devrait donc permettre de **renforcer les flux entre applications financières et applications métier**, ce qui devrait permettre au dispositif de pilotage de la dépense de l'État outre-mer de collecter plus facilement les données qui lui sont nécessaires.

2.1.2 Le positionnement au sein du SIFE du dispositif de pilotage et de suivi de la dépense de l'État outre-mer

Le programme CHORUS prévoit la **création d'un « système d'échange »**, encore appelé « infocentre » ou « entrepôt de données » dans le CCTP, où *« les données du décisionnel devraient alimenter d'autres applications des services de l'État et être alimentées par elles »*¹³.

Cet infocentre présente une opportunité pour le MOM de disposer directement des données qui lui sont nécessaires pour le dispositif de pilotage et de suivi de la dépense de l'État outre-mer.

L'enjeu est important, car il s'agit en fait de déterminer comment le dispositif de pilotage sera articulé avec CHORUS. Deux options peuvent être envisagées :

- **Option 1 :** intégrer le dispositif de pilotage géré par le MOM dans la plate-forme d'échange offerte par l'infocentre CHORUS, et éventuellement permettre ainsi une mutualisation des investissements MOM/AIFE et une intervention technique de l'AIFE au profit du dispositif, en tant que prestataire. La faisabilité de cette option est toutefois incertaine, et dépend des choix qui seront effectués par l'AIFE et l'intégrateur CHORUS.
- **Option 2 :** conserver une infrastructure autonome vis-à-vis de CHORUS sans modification substantielle de son fonctionnement, et donc devenir simplement « partenaire » de CHORUS, en échangeant des flux d'information entrants et/ou sortants ;

Le positionnement du dispositif de pilotage et du suivi de la dépense de l'État outre-mer dans le futur SIFE sera probablement évoqué dès la phase de conception du progiciel CHORUS. Il appartiendra donc au MOM de traiter de ce sujet avec l'AIFE et l'intégrateur, courant 2007.

2.2 La mise en œuvre opérationnelle de CHORUS

2.2.1 L'accessibilité de l'information

La restriction d'accès à INDIA LOLF limite actuellement la visibilité interministérielle du MOM sur certaines informations, et en particulier sur les dépenses exécutées centralement par les autres ministères. Comme dans INDIA LOLF, **les habilitations accordées par CHORUS aux acteurs de la dépense outre-mer (le ministère de l'outre-mer, comme gestionnaire du dispositif, et les membres de son réseau de**

¹³ *Ibid*, Tome 2, §10.2 Présentation détaillée du pilotage transversal de la gestion

correspondants, comme émetteurs de données) détermineront le niveau d'information auquel ils pourront accéder.

La gestion cible des habilitations pour accéder à CHORUS n'a pas encore été arrêtée. Toutefois un nombre limité de licences devrait être mis en circulation, si l'on se réfère aux préconisations du rapport de l'inspection générale des finances¹⁴, qui devraient donner lieu à des arbitrages en début 2007.

2.2.2 L'appropriation du dispositif de pilotage et de suivi

Le niveau d'appropriation, par ses utilisateurs, du dispositif proposé par le présent rapport sera influencé par le positionnement qui sera adopté vis-à-vis de CHORUS. En effet, l'impact sur le dispositif de la mise en place de CHORUS sera différent, selon que le dispositif (notamment son interface extranet) subsistera en tant que système autonome (option 2 présentée ci-dessus) ou sera remplacé par un système très proche de CHORUS (option 1).

Quelle que soit l'option retenue, il pèse sur le dispositif des risques inhérents à la façon dont sera conduite la transition vers CHORUS. Il est prévu pour le moment de consacrer plusieurs mois au transfert un par un des programmes (au sens de la LOLF), depuis INDIA vers CHORUS. Ainsi, pendant cette période, l'alimentation du dispositif de pilotage proviendra d'INDIA ou de CHORUS, selon les programmes LOLF concernés. La gestion de cette transition relève de l'AIFE et de l'intégrateur, toutefois le service en charge du dispositif de pilotage devra s'assurer que cette transition n'implique pas de **rupture** dans l'alimentation du dispositif.

Cet aspect « transition » sera probablement abordé au moment de la préparation du déploiement de CHORUS, soit en 2008.

2.2.3 La prise en compte des besoins de l'outil de pilotage dans la conception de CHORUS

Des groupes de travail se réunissent depuis novembre 2006 dans le cadre de comités de pilotage constitués à la fois des responsables des ministères et de l'AIFE. Ces réunions techniques ont notamment pour objet de déterminer les grands axes structurants de CHORUS puis d'accompagner la phase de conception de l'outil CHORUS. **Les aspects fonctionnels et opérationnels du projet CHORUS sont donc encore susceptibles d'évoluer.**

Les entretiens menés par la mission ont révélé que le ministère pouvait éprouver des difficultés, en matière d'expression de ses besoins vis-à-vis de CHORUS et de participation active aux groupes de travail.

Ainsi, les agents du MOM participant aux réunions de travail du comité de pilotage du projet CHORUS sont **en nombre réduit** : un chargé de mission du bureau des affaires financières, le responsable du bureau des infrastructures, des systèmes d'information et de la logistique (BISIL), et la responsable des systèmes d'information au BISIL.

En raison de leur faible nombre¹⁵, et des fonctions occupées par ailleurs par ces personnes au sein du ministère, il existe un risque qu'elles ne puissent pas assister régulièrement à ces réunions, et de ce fait, que les besoins spécifiques du MOM, en qualité de gestionnaire du dispositif interministériel de pilotage de la

¹⁴ Rapport de novembre 2006 sur les procédures budgétaires et comptables et les perspectives de retour sur investissement du projet CHORUS, N°2006-M-049-05, IGF

¹⁵ A titre de comparaison, certains ministères ont mis en place des équipes projets permanentes composées d'une quinzaine de personnes.

dépense de l'État outre-mer, soient insuffisamment exprimés et portés auprès des instances de gouvernance du projet.

En outre, les acteurs de la dépense publique au sein de l'administration centrale et déconcentrée de l'outre-mer sont insuffisamment représentés au sein de cette délégation, notamment aucun gestionnaire et/ou contrôleur de gestion n'est impliqué dans le processus à ce stade.

Pourtant, leur apport serait essentiel pour définir les besoins « métier » et « financier » du dispositif, et les exprimer dès maintenant auprès des instances de gouvernance du programme CHORUS.

CONCLUSION

Le champ de la dépense alimenté par CHORUS demeurera limité à la dépense du budget général de l'État, et le pilotage de la performance au sens LOLF ne sera pas géré dans CHORUS. Ces potentialités a priori limitées ne doivent pas masquer les **enjeux** sous-jacents, en particulier les **aspects opérationnels** qui pourraient fortement impacter le dispositif de pilotage tel qu'il est envisagé par la mission :

- Les habilitations qui seront distribuées aux acteurs de la dépense outre-mer détermineront le niveau d'information à laquelle ils pourront accéder dans le nouveau système, et pourraient donc avoir un impact sur les restitutions du dispositif de pilotage.
- La gestion de la phase de transition sera une période critique où il conviendra d'éviter les ruptures dans l'alimentation des données du dispositif de pilotage.
- L'articulation des applications métier avec CHORUS et la création d'un infocentre sont des opportunités à exploiter pour faire profiter à plein le dispositif de la mise en place de CHORUS.
- Un choix devra être effectué pour décider du positionnement du dispositif de pilotage vis-à-vis de CHORUS, donc vis-à-vis du système d'information financière de l'État.

Le système CHORUS et la nouvelle organisation du SIFE qu'il va impliquer auront un impact majeur sur le futur dispositif de pilotage et de suivi de la dépense de l'État outre-mer. Cela nécessite de renforcer le niveau de **participation du MOM** aux différentes phases du projet CHORUS.

Annexe n° 7 : Spécificités du suivi des fonds européens, au sein du dispositif de pilotage

INTRODUCTION

Les fonds européens, instruments du financement de la politique régionale de l'Union Européenne, visent à réduire les écarts de développement et de niveau de vie sur le territoire européen.

Les fonds européens prévus sur la période 2000-2006 représentaient ainsi :

- **en contributions de l'Union Européenne, environ 3.5 milliards €¹ dans les quatre DOM², et 0.1 milliard €³ dans les six COM⁴.**
- **en dépenses publiques nationales,** contrepartie nécessaire au financement européen, largement financée par l'Etat, **environ 2.9 milliards €⁵ dans les quatre DOM⁶.**

Ces montants contribuent significativement aux politiques publiques dans ces territoires et génèrent des dépenses dans le budget général de l'Etat au titre de la contrepartie nationale obligatoire.

Au sein de l'Union Européenne, **des différences importantes de statut juridique existent néanmoins entre les DOM,** qui appartiennent à la catégorie des « Régions Ultrapériphériques » (RUP), et les COM, qui sont rattachées à celle des « Pays et Territoires d'Outre-Mer » (PTOM). Ces différences consistent **tant dans le montant des fonds attribués par l'UE que dans leurs modalités de mise en œuvre et de suivi.**

La Commission européenne exige une traçabilité des fonds européens⁷ et à ce titre, une série de mécanismes de contrôle et de suivi ont été mis en œuvre. La responsabilité générale du contrôle est assumée par chaque Etat membre, et pour l'exercer, il s'appuie sur les autorités de gestion (SGAR), de certification (TPG) et d'audit (CICC-FS) de chaque territoire. Ces mécanismes nécessitent une information complète et disponible, ainsi que des vérifications sur le terrain (contrôle de service fait, contrôle de sondage...) qui permettent de garantir l'utilisation adéquate des crédits et d'attester que les dépenses effectuées sont légales et régulières. Cette exigence stricte de la Commission devrait également contribuer à faciliter la prise en compte de ces dépenses dans un dispositif de suivi/pilotage.

Ces deux circuits (DOM et COM) seront donc analysés successivement afin de déterminer de quelle manière le pilotage de la dépense de l'Etat outre-mer peut s'appuyer sur des processus et des outils existants.

¹ Montant total des contributions UE (FEDER, FSE, IFOP, FEOGA) prévues pour la période 2000-2006 (*données Presage*)

² Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion

³ Somme des enveloppes financières prévues au 9^{ème} FED pour la période 2000-2006 (*données DOCUP*)

⁴ Mayotte, Nouvelle-Calédonie, Polynésie Française, St-Pierre et Miquelon, Terres Australes et Antarctiques Françaises, Wallis et Futuna

⁵ Montant total des dépenses publiques nationales (Etat, Région, Département, Autre collectivité, Autre) prévues pour la période 2000-2006 (*données Presage*)

⁶ Il n'y a pas de contrepartie nationale pour les fonds européens attribués dans les COM

⁷ Règlement (CE) no 2355/2002 de la Commission du 27 décembre 2002 modifiant le règlement (CE) no 438/2001 fixant les modalités d'application du règlement (CE) no 1260/1999 du Conseil en ce qui concerne les systèmes de gestion et de contrôle du concours octroyé au titre des Fonds structurels

1 LE CAS DES DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER : EXISTENCE D'UN OUTIL DE SUIVI INFORMATIQUE PERFORMANT

1.1 Contexte général

Les départements d'Outre Mer appartiennent à la catégorie des « Régions Ultrapériphériques » (RUP⁸) au sein de l'Union Européenne, avec les Açores, Madère et les Canaries.

Dans le cadre de la programmation 2007-2013, ils bénéficieront de tous les fonds européens qui contribuent à la politique de cohésion économique et sociale (FSE, FEDER⁹), à la politique du développement rural (FEADER) et à la politique de la pêche (FEP). Au titre de leur statut de RUP, ils bénéficient en outre de dispositifs spécifiques :

- des contributions additionnelles du FEDER au sein de l'objectif « Convergence » (FEDER RUP) ;
- un nouveau financement du FEDER au titre de la coopération transfrontalière ;
- un taux de co-financement communautaire plus élevé (+10%).

Les programmes européens dans les DOM en M€ courants	Politique de cohésion économique et sociale Objectif Convergence				Politique de cohésion économique et sociale Objectif Coopération Territoriale			Politique de Développement Rural	Politique de la Pêche	Total DOM
	FEDER	FEDER RUP	FSE	Total (1)	FEDER Transfrontalier	FEDER Transnational	Total (2)	FEADER (3)	FEP (4)	(1) + (2) + (3) + (4)
Contributions UE										
Guadeloupe	422	120	185	728	N.C.	N.C.	N.C.	138	N.C.	N.C.
Guyane	257	48	100	405	N.C.	N.C.	N.C.	74	N.C.	N.C.
Martinique	310	107	98	515	N.C.	N.C.	N.C.	100	N.C.	N.C.
Réunion	808	206	517	1.531	N.C.	N.C.	N.C.	319	N.C.	N.C.
Total 2007-2013	1.797	482	900	3.179	68	28	96	631	34	3.940
Total 2000-2006	N.C.	N.C.	N.C.	2.885	0	17	17	648	31	3.581

N.C. : non communiqué

Source : Ministère de l'Outre-Mer

1.2 Description du dispositif de suivi dans les DOM

a. Le rôle de coordination du Ministère de l'Outre-Mer

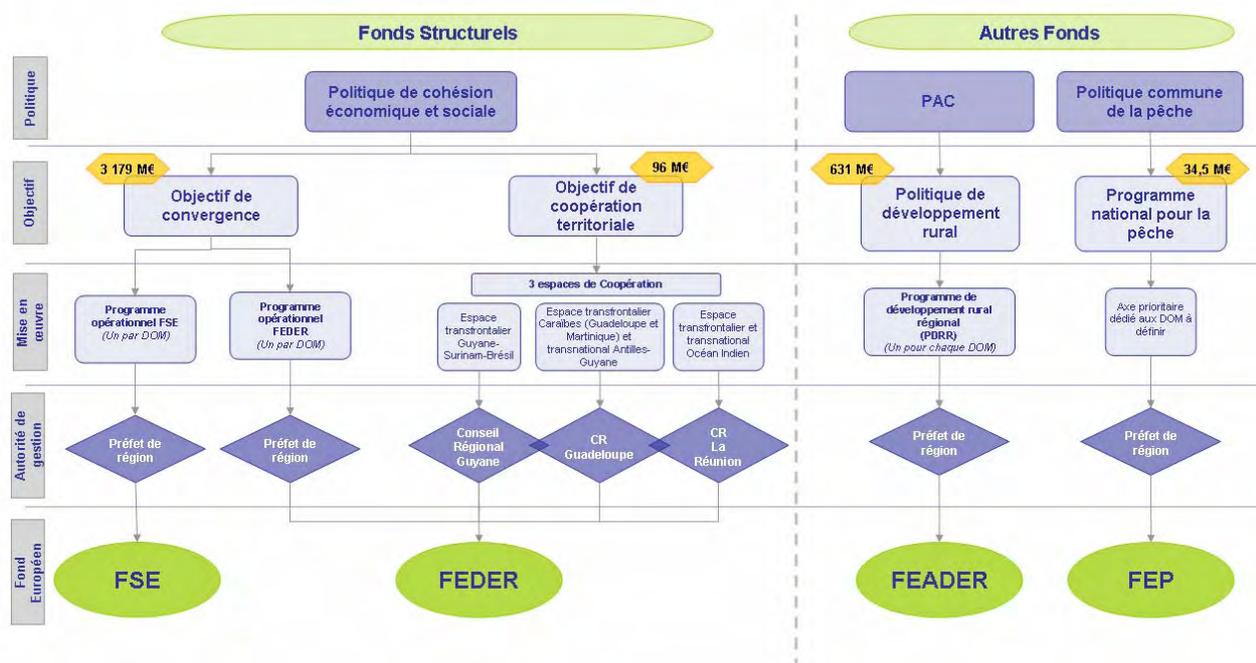
Les fonds européens, interviennent **hors budget de l'Etat**. Les fonds sont envoyés par la Commission Européenne directement aux Trésoreries Générales de chaque région via l'Agence Comptable Centrale du Trésor (ACCT). Toutefois, à l'arrivée de ce circuit, les fonds sont inscrits dans NDL dans des programmes et BOP dits « techniques » (titre 9), puis les opérations sont réalisées comme pour des crédits budgétaires (engagement, mandatement, paiement...). Dans India, les fonds européens apparaissent donc comme des crédits budgétaires.

La mise en œuvre des projets cofinancés par les fonds européens est exercée par une **autorité de gestion** qui peut être soit le Préfet de région, soit le conseil régional de chaque DOM. Dans certains territoires, des associations de coordination locales ont été créées pour rassembler les partenaires impliqués dans la gestion de ces fonds et améliorer la visibilité des actions cofinancées. Ainsi à l'Ile de la Réunion, l'Etat, la Région Réunion et le Département de La Réunion ont formé l'AGILE, Agence de Gestion des Initiatives Locales en matière Européenne.

⁸ Le fondement juridique de la notion de région ultrapériphérique figure dans le texte de l'article 299 § 2, inscrit dans le Traité d' Amsterdam de l'Union Européenne (signé en 1997 et entré en vigueur en 1999)

⁹ La France n'est plus éligible au Fonds de Cohésion dans la programmation 2007-2013

Le schéma ci-dessous présente les principaux éléments d'organisation de ces fonds et les montants qu'ils représenteront sur la période 2007-2013 dans les DOM (prévisions du ministère de l'Outre-mer) :



Source : Deloitte

Le Ministère de l'Outre-mer a un rôle de coordination des fonds européens dans les DOM, qu'il exerce en coopération avec la DIACT dans le cadre de sa politique d'aménagement du territoire. Ce rôle de coordination se traduit par la réalisation de synthèses et l'organisation de réunions avec les représentants des DOM – en particulier avec les Secrétariats Généraux pour les Affaires Régionales (SGAR) – à une fréquence mensuelle. Le pilotage des fonds européens relève en effet principalement de la responsabilité du SGAR dans chaque DOM :

1. En début de programmation, l'Etat et les collectivités territoriales (notamment le Conseil régional) forment un Comité de Programmation pour définir des projets de développement économique et des priorités. Il en résulte des « Programmes Opérationnels » régionaux consolidés par chaque SGAR et une dotation par axe (tourisme, aide aux entreprises...).
2. Les partenaires se réunissent autour des programmes régionaux. Le Ministère de l'Outre-Mer apporte son expertise et un accompagnement dans les négociations avec la Commission. Il donne parfois un avis sur l'opportunité des projets.
3. A l'issue des négociations avec la Commission Européenne, cette dernière délivre une décision officielle d'approbation du programme européen et la signature d'un contrat de projet avec chaque région. Ce contrat peut être révisé à mi-parcours.
4. Chaque DOM se dote d'un Comité de Suivi qui réunit les partenaires régionaux, les administrations centrales (ministère de l'outre-mer, de l'équipement, de l'agriculture, des finances...) et européennes.

Le rôle du MOM n'est donc pas de piloter dans le sens de la mise en œuvre des programmes, mais de coordonner le suivi des fonds européens, en contribuant à assurer une cohérence des programmes entre les différents espaces de l'outre-mer français.

Ainsi, les actions du ministère de l'outre-mer comprennent :

- *une coordination verticale* : le MOM peut intervenir comme interface entre les régions d'outre-mer et la commission européenne (au même titre que la DIACT pour les régions métropolitaines),
- *une coordination horizontale* : le MOM peut intervenir pour coordonner des opérations programmées avec les autres ministères : ministère de l'emploi dans le cadre du FSE, ministère de l'Intérieur dans le cadre du FEDER, et ministère de l'Agriculture dans le cadre du FEADER et de l'IFOP.

b. Un suivi harmonisé des fonds européens, tant au niveau national que dans les DOM

Un outil de suivi informatique spécifique, **Presage**, a été développé par la **DIACT**¹⁰ en 2000-2001, en collaboration avec le **CNASEA**¹¹. Il s'agit d'« *un dispositif de suivi, de gestion et d'évaluation des programmes régionaux communautaires consacrés au développement économique régional* ». Cette application informatique a été **déployée dans les 22 régions métropolitaines ainsi que dans les 4 DOM**, de sorte à mettre en réseau tous les partenaires qui mettent en œuvre les programmes des fonds communautaires en France, et à harmoniser les outils et méthodes de suivi des fonds.

Un suivi national est réalisé par le CNASEA à partir de Presage chaque mois, intitulé « état d'avancement des programmes européens ». Ce rapport est mis en ligne tous les mois sur le site internet Projet d'Europe¹².

Il comprend deux volets. Un premier volet intitulé « **état financier** » restitue une information détaillée par fonds et par région de l'avancement des programmes, des paiements effectués aux bénéficiaires et des prévisions. Un second volet intitulé « **état qualitatif** » restitue une information détaillée des montants programmés par programmes (Objectif 1, Interreg... pour la période 2000-2006) et par catégorie de domaines d'intervention (environnement productif, ressources humaines, infrastructures de base...) et de sous-domaines qui peuvent être rapprochés des thématiques de politiques nationales, même si ils sont exprimés différemment (agriculture, aides aux grandes entreprises, aides aux PME et à l'artisanat, tourisme, intégration sociale...).

Les données présentées comprennent à la fois la contribution de l'UE et le « coût total » des opérations. La contribution de l'UE est une dotation pluriannuelle allouée par la Commission Européenne. Le coût total comprend en sus la dotation publique nationale (DPN) et des contributions privées. Chaque financement par un fonds européen est en effet soumis à une condition de cofinancement par l'Etat, la Région, le Département, les chambres consulaires, voire d'autres acteurs publics. **Presage peut fournir un détail des contributions de chaque contrepartie**. Pour ce qui concerne la dépense de l'Etat, sa contribution figure souvent dans les Contrats de Plan Etat-Région (CPER).

Au Ministère de l'Outre-Mer (MOM), une personne est en charge des affaires européennes et utilise l'application Presage pour participer au suivi de la dépense des fonds européens outre-mer. Ainsi, elle réalise ponctuellement des synthèses sur les programmes européens dans les DOM, assiste les partenaires locaux dans le montage juridique des dossiers, et organise des réunions de coordination entre la Commission Européenne et les partenaires impliqués dans la programmation et la mise en œuvre des fonds européens.

Néanmoins, **les fonds européens ne sont pas intégrés au Document de Politique Transversale de l'Outre-Mer 2007 (DPT), et il n'existe pas à l'heure actuelle d'échange régulier sur ces dépenses dans les DOM** entre le bureau des affaires européennes, responsable du suivi des fonds, et le bureau des affaires financières, responsable du DPT et du suivi de la dépense de l'Etat outre-mer au MOM.

¹⁰ DIACT : Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires, anciennement DATAR

¹¹ CNASEA : Centre National pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles

¹² www.projetsdeurope.gouv.fr

1.3 Synthèse

Points forts	Points faibles
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Circuit de l'information clairement identifié et harmonisé au niveau national et entre départements outre-mer ▪ Avec Presage, le Ministère de l'Outre-Mer dispose d'un outil performant et accepté par les acteurs des fonds européens : application nationale en réseau, mise à disposition de données détaillées à une fréquence régulière (mensuelle), possibilités d'extractions de données personnalisées pour l'outre-mer. ▪ Légitimité d'un outil de suivi/pilotage au MOM du fait de sa fonction de coordination des programmes européens outre-mer 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fonds européens non intégrés au Document de Politique Transversale malgré les montants significatifs en jeu et l'importance de ces fonds dans les départements d'outre-mer (3.9 Mds € de contributions de l'UE prévues pour la période 2007-2013 dans les DOM, soit environ 0.5 Md € par an pendant 7 ans) ▪ Suivi actuel pour le seul usage de l'Union Européenne, absence de remontée de restitutions périodiques détaillées de l'avancement des programmes européens dans les DOM au sein du ministère de l'outre-mer

2 LE CAS DES COLLECTIVITES D'OUTRE-MER : UN SUIVI SPECIFIQUE

2.1 Contexte général

Les six collectivités d'outre-mer françaises sont rattachées à la catégorie des « Pays et Territoires d'Outre-Mer »¹³ (PTOM) au sein de l'Union Européenne, qui comprend également les territoires outre-mer de la Grande-Bretagne (12 territoires), du Danemark (un territoire) et des Pays-Bas (deux territoires). Ils ne sont pas intégrés à la politique régionale de l'Union Européenne, mais à sa politique à l'égard des pays ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique). Ainsi, les PTOM ne bénéficient que d'un seul fonds européen, le Fonds Européen de Développement (FED), destiné au financement du développement économique et social des territoires. Les financements du FED sont effectués dans le cadre de documents uniques de programmation (DOCUP) approuvés et signés par la Commission Européenne. Le 9^{ème} FED (2000-2006) prévoyait les enveloppes financières suivantes, pour un total de 0.1 milliard €:

<i>Les programmes européens dans les COM en M€ courants</i>	<i>Enveloppe financière prévue 9ème FED</i>
Mayotte	25
Nouvelle Calédonie	22
Polynésie Française	13
St-Pierre et Miquelon	13
TAAF	0
Wallis et Futuna	17
Total 2000-2006	89

*Source : DOCUP 9ème FED signés
Enveloppe financière prévue, y compris reliquats des FED précédents*

¹³ Les PTOM diffèrent des pays ACP par la spécificité de leur statut. Ils ne font pas partie du territoire de la Communauté, mais ils sont constitutionnellement sous la tutelle d'un Etat membre et ne sont pas indépendants. La partie IV du Traité de Rome de 1957 définit des arrangements spéciaux pour une « association » entre la Communauté et les PTOM, notamment la mise en place du Fonds Européen de Développement (FED).

2.2 Description du dispositif de suivi dans les COM

Le Fonds européen de développement (FED) est l'instrument principal de l'aide communautaire à la coopération et au développement dans les Etats ACP et les pays et territoires d'outre-mer (PTOM). Le FED, fait l'objet d'un accord intergouvernemental. Il est financé, hors budget communautaire, par les contributions des Etats membres de l'UE. Le FED ne fait donc pas partie du budget communautaire général. Il est mis en place par les gouvernements au sein du Conseil des Ministres de la Communauté, et non par la Commission Européenne.

⇒ **A la différence des dépenses des fonds européens dans les DOM, les dépenses associées au FED ne sont pas suivies dans Presage.**

Les fonds européens attribués aux PTOM sont néanmoins caractérisés par les principaux éléments suivants :

- > **Les montants attribués aux PTOM et le nombre de projets sont peu importants.**
En effet, le FED devrait représenter sur la période 2008-2013 une somme globale de 286 millions € pour l'ensemble des PTOM. Ainsi, le montant attribué aux PTOM, même s'il est en progression par rapport à la précédente programmation (175 millions €, dont 89 millions € pour les PTOM français), demeure faible. S'ajoute à cet aspect quantitatif le fait que la concentration des actions du Fonds sur un certain nombre d'objectifs ne laisse que très peu de projets éligibles pour y être présentés par les collectivités d'outre-mer françaises.
- > **Il n'y a pas de contrepartie nationale.** Les projets financés par le FED ne requièrent pas de contribution de l'Etat. Leur impact financier sur le budget de l'Etat est donc nul.
- > **Les crédits sont identifiables pour chaque projet.** Le Ministère de l'Outre-Mer coordonne de près les actions menées dans le cadre des programmes européens dans les PTOM, notamment lors d'une réunion tripartite entre PTOM, Commission Européenne et Ministère de l'Outre-Mer qui a lieu tous les deux mois. Il existe donc une procédure de suivi substantielle de ces programmes par le MOM.

2.3 Synthèse

Points forts	Points faibles
<ul style="list-style-type: none">▪ Existence d'un processus de suivi régulier des fonds européens dans les COM (réunion tripartite)▪ Circuit de l'information simple : possibilité de suivi manuel des projets du fait de leur nombre et de leur montant limités▪ Légitimité d'un outil de suivi/pilotage au MOM du fait de sa fonction de coordination des programmes européens outre-mer	Néant

CONCLUSION

L’outil de pilotage de la dépense de l’Etat outre-mer peut s’appuyer sur des outils existants pour suivre les dépenses liées aux fonds européens :

- **dans les DOM** : à partir d’extractions de données issues de l’application Presage et des comptes-rendus des comités de suivi des fonds qui ont lieu tous les mois ;
- **dans les COM** : à partir d’une interrogation régulière des territoires sur l’avancement des projets et des comptes-rendus des réunions tripartites qui ont lieu tous les deux mois.

Le Ministère de l’Outre-Mer dispose de ces outils, et réalise déjà un suivi régulier des programmes européens outre-mer.

Toutefois, dans les COM les montants en jeu via le Fonds Européen de Développement sont très **faibles** (< 0.1 Md € sur la période 2000-2006), leur prise en compte dans l’outil de pilotage n’apparaît donc pas nécessaire.

Dans les DOM en revanche, les dépenses financées par les fonds européens outre-mer sont d’autant plus **significatives** qu’elles induisent également des dépenses au budget général de l’Etat du fait du mécanisme de cofinancement obligatoire des projets par l’Etat.

INVENTAIRE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1 :

Les montants en jeu étant significatifs (3.5 Mds € de contributions de l'UE prévues pour la période 2000-2006 dans les DOM), et impliquant une contrepartie financière de l'Etat environ équivalente (2.9 Mds € prévus pour la période 2000-2006), il est nécessaire de prendre en compte ces montants dans l'outil de pilotage de la dépense de l'Etat outre-mer.

Pour la mise en œuvre d'un outil de pilotage au MOM, il conviendra de mettre en place des flux d'information périodiques au Ministère de l'Outre-Mer, entre le service en charge des affaires européennes (ayant accès à Presage) et le service gestionnaire du futur dispositif, en charge du DPT Outre-Mer. Les synthèses et restitutions établies par le service des affaires européennes pourraient être périodiquement communiquées au service gestionnaire du dispositif de pilotage, ou personnalisées grâce à des requêtes spécifiques dans Presage à concerter entre ces acteurs.

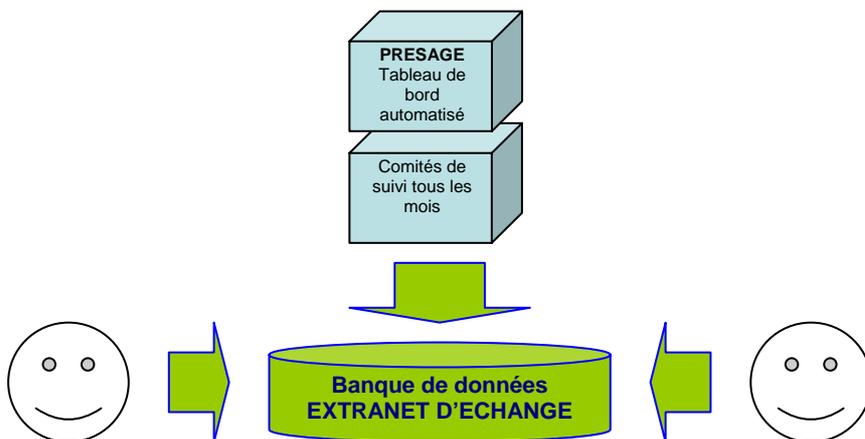
Recommandation 2 :

S'agissant des fonds européens au bénéfice des COM, les montants en jeu étant peu significatifs (0.1 Mds € sur 6 ans), et en l'absence de contrepartie nationale au financement de l'UE, l'opportunité d'intégrer ces montants à l'outil de pilotage de la dépense de l'Etat outre-mer est discutable.

La mission recommande donc de ne pas les intégrer au dispositif.

Recommandation :

Le « scénario » proposé pour le pilotage des dépenses liées aux fonds européens dans les DOM est représenté dans le schéma suivant :



Source : Deloitte

Les flux pourraient transiter via la banque de données / extranet d'échange préconisée par la mission (cf rapport, § I), où les données, tableaux de bord et rapports relatifs à la dépense liée aux fonds européens dans les DOM seraient mis à disposition des correspondants.

Annexe n° 8 : Tableau de suivi de la dépense publique élaboré par la préfecture de la Réunion (extraits)

TOTAL GENERAL DE LA DEPENSE PUBLIQUE DE L'ETAT A LA REUNION AU 31 OCTOBRE 2006

1°) TOTAL GENERAL - BOP DECONCENTRES

P.B.I.		DELEGATIONS			ENGAGEMENTS		MANDATEMENTS		
AE	CP	AE	% de la PBI	CP	% de la PBI	AE	% des AE délégués	CP	% des CP délégués
1 722 462 834,00 €	1 672 995 772,00 €	1 705 573 869,18 €	99,02%	1 763 082 910,74 €	105,38%	1 432 966 385,91 €	84,02%	1 458 579 817,78 €	82,73%

2°) TOTAL GENERAL - BOP CENTRAUX

P.B.I.		DELEGATIONS			ENGAGEMENTS		MANDATEMENTS		
AE	CP	AE	% de la PBI	CP	% de la PBI	AE	% des AE délégués	CP	% des CP délégués
- €	- €	1 414 226 905,32 €		1 354 418 720,84 €		1 287 822 053,85 €	91,06%	1 071 277 095,55 €	79,09%

TOTAL GENERAL - TOUS BOP AU 31 OCTOBRE 2006

P.B.I.		DELEGATIONS			ENGAGEMENTS		MANDATEMENTS		
AE	CP	AE	% de la PBI	CP	% de la PBI	AE	% des AE délégués	CP	% des CP délégués
1 722 462 834,00 €	1 672 995 772,00 €	3 119 800 774,50 €	181,12%	3 117 501 631,58 €	186,34%	2 720 788 439,76 €	87,21%	2 529 856 913,33 €	81,15%

SUIVI DE LA DEPENSE PUBLIQUE 2006 A LA REUNION

Tous budgets opérationnels de programmes et tous titres

C.A.R. du 15 novembre 2006

Observations : - le montant des PBI sont arrêtés à 30 novembre 2006 (source trésorerie générale)
- toutes les autres données financières sont arrêtées au 31 octobre 2006 (source INDIA-LOLF)

= BOP déconcentrés
= BOP centraux

1 - Pôle EDUCATION ET FORMATION

N° de BOP	P.B.I.		DELEGATIONS			ENGAGEMENTS		MANDATEMENTS		
	AE	CP	AE	% PBI	CP	% PBI	AE	% AE déléguée	CP	% CP délégués
1-1/ BOP DECONCENTRE DU POLE										
Enseignement scolaire du 1er degré	140	378 320 615	378 209 363	99,97%	378 350 216	100,01%	319 129 968	84,38%	318 918 793	84,29%
Enseignement scolaire du 2ème degré	141	663 291 241	662 841 288	99,93%	663 573 478	100,04%	556 183 972	83,91%	556 096 624	83,80%
Vie de l'élève	230	145 737 395	136 887 410	93,93%	136 932 548	93,96%	118 060 222	86,25%	117 926 973	86,12%
Soutien de la politique de l'éducation nationale	214	34 835 414	32 027 577	91,94%	33 491 537	96,35%	29 536 465	92,22%	29 734 625	88,78%
Formation supérieure et recherche universitaire	150	2 756 000	49 123 551		54 691 758		44 994 892	91,60%	47 915 276	87,61%
TOTAL BOP DECONCENTRES		1 224 940 665	1 259 089 189	102,79%	1 267 039 537	103,44%	1 067 905 519	84,82%	1 070 592 291	84,50%

NB: le BOP 172 a été transféré vers le pôle GPDE à la demande du trésorier payeur général

1-2/ BOP CENTRAUX

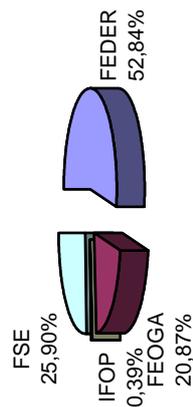
Enseignement privé	139	-	46 988 858		46 988 858		42 550 521	90,55%	42 463 905	90,37%
Vie étudiante	231	-	24 024 105		24 024 105		20 308 178	84,53%	20 308 178	84,53%
TOTAL BOP CENTRAUX			71 012 963		71 012 963		62 858 699	88,52%	62 772 083	88,40%
TOTAL DU POLE EDUCATION ET FORMATION		1 224 940 665	1 330 102 152	108,59%	1 338 052 500	109,23%	1 130 764 218	85,01%	1 133 364 374	84,70%

Annexe 3 - Suivi de la dépense publique 2006 à la Réunion.

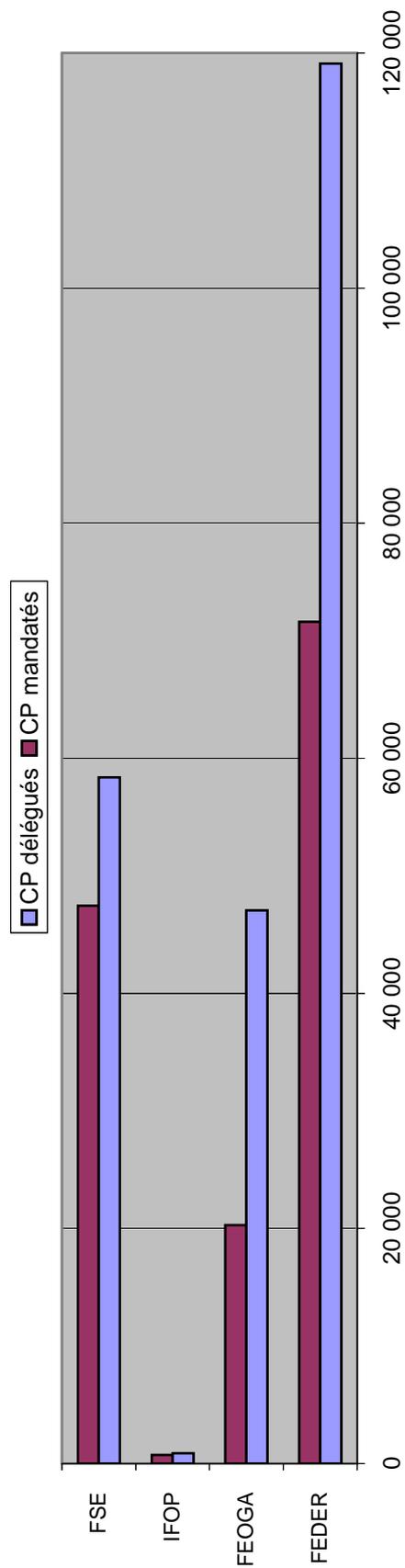
Fonds européens - Etat d'avancement général par fonds

Fonds	CP délégués	CP mandatés
FEDER	119 111 778	71 591 011
FEOGA	47 051 086	20 288 556
IFOP	868 987	733 565
FSE	58 376 434	47 462 786
TOTAL	225 408 286	140 075 917

Répartition par fonds des crédits européens délégués au 31 octobre 2006



Fonds européens - CP délégués et mandatés au 31 octobre 2006



Dotations diverses qui échappent à la procédure de mandatements :

1°) Prélèvements sur recettes destinées aux collectivités territoriales

(source : DRCTCV)

au 31/10/12006

Compte	Nature	Montant
465-1136	Dotation de compensation de taxe professionnelle	3 834 043,00 €
465-1146	Compensation relative à la fiscalité locale	21 892 655,00 €
465-1146	Compensation relative à la fiscalité locale (exercice 2005 payé en 2006)	1 416 880,00 €
465-12526	Fonds national de péréquation de la taxe profes.	5 701 621,00 €
465-12116	Dotation globale de fonctionnement	560 451 064,00 €
465-1266	Dotation élu local	5 104,00 €
465-1226	Dotation amendes de police (exercice 2005 payé en 2006)	3 012 113,00 €
465-1116	Compensation de perte de base de la taxe profes.	676 166,00 €
465-1126	FCTVA (4ème tri 2005 EPC) payé en 2006)	1 890 291,79 €
465-1126	FCTVA (exercice 2006)	64 704 048,54 €
465-131	Fonds de péréquation départemental des taxes additionnelles aux droits d'enregistrement de la taxe professionnelle	167 218,46 €
465-12116	Dotation nationale de péréquation	9 941 388,00 €
465-12116	Dotation d'aménagement des communes	22 278 794,00 €
465-1156	Fonds de compensation de la fiscalité transférée FCFT	8 273 532,00 €
TOTAL		704 244 918,79 €

2°) Exonérations de charges (estimées) sur le BOP 138 payées par le M.O.M.

250 000 000,00 €

3°) Aides agricoles à la canne

4°) A.N.T. (volet national)

5°) Retraites des agents de l'Etat à la Réunion

en cours d'évaluation

