

N° 6

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 5 octobre 2016

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le fonds exceptionnel d'investissement (FEI),

Par MM. Nuihau LAUREY et Georges PATIENT,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, *présidente* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, Richard Yung, *vice-présidents* ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Bernard Delcros, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Eblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Didier Guillaume, Alain Houpert, Jean-François Husson, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent et Jean Pierre Vogel.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX	5
PREMIÈRE PARTIE	
UNE SITUATION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DES OUTRE-MER QUI DEMEURE PRÉOCCUPANTE	
I. DES DONNÉES SOCIO-ÉCONOMIQUES DÉGRADÉES.....	9
A. UNE ÉGALITÉ RÉELLE AVEC L'HEXAGONE QUI DEMEURE THÉORIQUE.....	9
1. <i>Des taux de chômage particulièrement élevés, chez les jeunes notamment</i>	<i>10</i>
2. <i>Des niveaux de qualification globalement inférieurs à ceux de la métropole</i>	<i>11</i>
3. <i>Une situation sanitaire qui demeure tendue</i>	<i>11</i>
B. UNE SITUATION DES OUTRE-MER QUI PEUT SEMBLER FAVORABLE AU REGARD DE LEURS VOISINS IMMÉDIATS.....	12
II. DES BESOINS MASSIFS EN INFRASTRUCTURES QUI JUSTIFIENT UN HAUT NIVEAU DE DÉPENSE D'INVESTISSEMENT DES COLLECTIVITÉS	13
A. UN IMPORTANT BESOIN EN ÉQUIPEMENTS STRUCTURANTS.....	13
B. ... QUE PEINENT À SATISFAIRE DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT POURTANT SUPÉRIEURES EN MOYENNE À CELLES DES COLLECTIVITÉS HEXAGONALES.....	14
DEUXIÈME PARTIE	
LE FONDS EXCEPTIONNEL D'INVESTISSEMENT, UN OUTIL ADAPTÉ AUX BESOINS DES COLLECTIVITÉS ULTRAMARINES	
I. UN INSTRUMENT DÉDIÉ AU FINANCEMENT DE PROJETS STRUCTURANTS PORTÉS PAR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	15
A. UNE AIDE AU FINANCEMENT D'INVESTISSEMENTS COLLECTIFS	15
1. <i>Un dispositif issu de la loi pour le développement économique des outre-mer du 27 mai 2009 (LODEOM).....</i>	<i>15</i>
2. <i>Un dispositif ouvert à l'ensemble des collectivités ultramarines</i>	<i>16</i>
B. UN DISPOSITIF COMPLÉMENTAIRE AUX AUTRES DISPOSITIFS DE SOUTIEN À L'INVESTISSEMENT OUTRE-MER.....	16
1. <i>La défiscalisation, principal instrument de soutien aux investissements productifs et dans le secteur du logement outre-mer</i>	<i>16</i>
2. <i>Les dotations spécifiques de l'État et les fonds structurels européens</i>	<i>18</i>
3. <i>Un dispositif particulièrement adapté aux investissements de moyenne ampleur réalisés par les communes</i>	<i>20</i>

II. UN CHAMP D'INTERVENTION QU'IL CONVIENT D'INTERVENIR QU'IL CONVIENT D'INTERVENIR	21
A. DES SECTEURS D'INTERVENTION FAISANT L'OBJET D'UNE DÉFINITION NATIONALE DÉCLINÉE AU NIVEAU LOCAL.....	21
B. DES THÉMATIQUES QUI APPARAISSENT CEPENDANT TRÈS LARGES PRÉSENTANT UN RISQUE DE DISPERSION DES AIDES.....	22
III. UN EFFET DE LEVIER INCONTESTABLE POUR UNE DÉPENSE QUI DEMEURE LIMITÉE	24
A. UN IMPORTANT EFFET DE LEVIER	24
1. <i>Un taux de subvention élevé</i>	24
2. <i>Un effet de levier supérieur à 2 en moyenne depuis 2009</i>	26
B. UNE DOTATION BUDGÉTAIRE QUI DOIT DÉSORMAIS ÊTRE STABILISÉE	26
1. <i>Une dotation budgétaire fluctuante entre 2009 et 2012</i>	27
2. <i>Depuis 2013, le FEI constitue le support budgétaire du plan de rattrapage des outre-mer.....</i>	28
3. <i>... dont les moyens ont cependant été revus à la baisse</i>	29
C. UN TAUX D'ENGAGEMENT ET UN NIVEAU D'EXÉCUTION GLOBALEMENT CONFORMES AUX PRÉVISIONS	29
1. <i>Des modalités de versement des aides encadrées par décret</i>	29
2. <i>Des engagements globalement conformes aux prévisions mais qui nécessiteront une augmentation significative des crédits de paiement dans les années à venir</i>	31
IV. UNE PROCÉDURE MIEUX FORMALISÉE MAIS DONT CERTAINES ÉTAPES DEVRAIENT ENCORE ÊTRE PRÉCISÉES	32
A. UNE PROCÉDURE PERMETTANT UNE CERTAINE RÉACTIVITÉ ET ADAPTABILITÉ.....	32
B. EN DÉPIT D'UN FORMALISME RENFORCÉ, UNE PROCÉDURE QUI POURRAIT CEPENDANT ENCORE ÊTRE PRÉCISÉE	33
1. <i>Une procédure dont certaines échéances mériteraient d'être mieux définies</i>	34
2. <i>Des critères de sélection qui devraient être plus clairement rappelés</i>	35
C. DES DÉLAIS DE LANCEMENT DES OPÉRATIONS POUVANT ÊTRE IMPORTANTES.....	37
V. UN SUIVI BUDGÉTAIRE SATISFAISANT, UNE ÉVALUATION DE L'IMPACT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DES PROJETS INEXISTANTE	37
A. UN SUIVI BUDGÉTAIRE ET D'AVANCEMENT DES OPÉRATIONS SATISFAISANT.....	37
B. UNE ÉVALUATION DE L'IMPACT SOCIO-ÉCONOMIQUE DES PROJETS FINANCÉS QUI DOIT ÊTRE DÉVELOPPÉE	38
EXAMEN EN COMMISSION	41
ANNEXE	49
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	51

LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Recommandation n° 1 : réduire le nombre de thématiques entrant dans son champ d'intervention et mieux préciser leur intitulé afin d'éviter un risque de dispersion des aides du FEI.

Recommandation n° 2 : limiter strictement le champ des projets sélectionnés aux deux priorités retenues pour chaque territoire afin de rendre plus lisibles les domaines d'intervention du fonds.

Recommandation n° 3 : privilégier les projets pour lesquels l'aide demandée représente au moins 40 % du coût total de l'opération afin d'éviter un « saupoudrage » des aides du FEI et de renforcer son effet déclencheur.

Recommandation n° 4 : prévoir que les services de l'État justifient le montant proposé lorsque celui-ci diffère du montant demandé par la collectivité et prévoir une obligation similaire lorsque le montant notifié par le ministère des outre-mer diffère de celui recommandé par les préfetures et hauts-commissariats afin de renforcer la transparence du dispositif.

Recommandation n° 5 : stabiliser le montant des AE consacrées au FEI et pérenniser cet instrument au-delà de 2017 afin d'assurer une visibilité pour les collectivités territoriales porteuses de projet.

Recommandation n° 6 : dans un objectif de soutenabilité, poursuivre la hausse des CP dans les années à venir et préserver l'enveloppe votée en loi de finances initiale afin d'accompagner l'augmentation du niveau des engagements depuis 2013 et de limiter l'augmentation du niveau des charges à payer.

Recommandation n° 7 : compléter le décret du 30 décembre 2009 en fixant, d'une part, la date limite à laquelle la liste des opérations sélectionnées par le ministre chargé de l'outre-mer doit être rendue publique et, d'autre part, la date limite à laquelle les représentants de l'État doivent faire parvenir au ministère la liste des deux thèmes prioritaires retenus pour leur territoire afin de permettre aux collectivités territoriales de préparer plus en amont leurs dossiers de candidature.

Recommandation n° 8 : rappeler systématiquement dans la circulaire transmise chaque année aux préfets et hauts-commissaires l'obligation de lancer un appel à projets auprès de l'ensemble des collectivités territoriales de leur DOM ou COM afin de permettre à un plus grand nombre de collectivités territoriales de présenter des projets.

Recommandation n° 9 : établir une liste des critères présidant au choix des projets et prévoir que chaque décision de rejet fasse l'objet d'une motivation lorsqu'il existe une divergence entre le classement proposé par les préfets et hauts-commissaires en partenariat avec les collectivités territoriales et celui *in fine* retenu par le ministère et indiquer dans la circulaire transmise chaque année aux préfets et hauts-commissaires le montant de l'enveloppe estimative envisagée pour chaque territoire afin de renforcer la transparence du dispositif.

Recommandation n° 10 : définir une liste d'indicateurs au niveau national et pour chaque projet afin de mieux évaluer l'impact socio-économique des opérations subventionnées.

Mesdames, Messieurs,

Sept ans après sa création par l'article 31 de la loi pour le développement économique des outre-mer du 27 mai 2009¹ (LODEOM), vos rapporteurs spéciaux ont souhaité établir un bilan de l'action du fonds exceptionnel d'investissement (FEI), dont les moyens et les modalités de fonctionnement ont fortement évolué depuis cette date.

Fonds destiné au rattrapage des outre-mer, le FEI vise à apporter **un soutien financier aux collectivités ultramarines, dont les besoins en investissements collectifs sont particulièrement élevés du fait des handicaps structurels propres à ces territoires** : éloignement de la métropole, difficultés économiques et sociales liées notamment à la nature de leurs marchés, dégradation des finances des collectivités territoriales, besoins massifs en logements, handicaps climatiques ou géographiques.

Malgré des dépenses d'investissement en moyenne supérieures à celles des collectivités hexagonales, ces importants besoins, dans les domaines de l'adduction d'eau, de l'assainissement, de la gestion et du traitement des déchets notamment, ne parviennent pas à être satisfaits.

Face à cette situation, les instruments « classiques » de soutien aux investissements réalisés en outre-mer, tels que la défiscalisation, les opérations contractualisées (contrats de plans État-région, contrats de développement et de projets) ou les fonds structurels européens, n'apparaissent pas adaptés pour des raisons tenant à la définition de leur champ d'intervention, qui n'inclut pas toujours ce type d'opérations, ou encore à l'ingénierie qu'ils nécessitent et dont ne disposent pas certaines collectivités, en particulier les plus petites d'entre elles.

Vos rapporteurs spéciaux ont ainsi pu mesurer **l'intérêt du FEI, dont les caractéristiques répondent à ces difficultés** :

- une **centralisation** de la gestion permettant une prise de décision plus rapide ;
- des aides **permettant le financement d'opérations de taille moyenne principalement portées par les communes** ;
- **un choix de thématiques adapté** aux problématiques propres à chaque géographie ;

¹ Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer.

- **un taux de financement élevé** au regard des autres instruments existants.

Adossé au plan de relance en 2009 avant de devenir le support budgétaire du plan de rattrapage des outre-mer décidé par le président de la République à partir de 2013, **le FEI a connu d'importantes fluctuations**. Sa dotation est ainsi passée de 165 millions d'euros en autorisations d'engagement en 2009 à 10 millions d'euros en 2011. Depuis 2013, celle-ci s'établit à un montant compris entre 40 et 50 millions d'euros.

En dépit d'une dépense qui peut apparaître « modérée » au sein du budget de la mission « Outre-mer », qui s'élève à un peu plus de 2 milliards d'euros en 2016 en autorisations d'engagement (AE) comme en crédits de paiement (CP), **le FEI a fait la preuve de son intérêt**. Entre 2009 et 2014, 191 millions d'euros ont ainsi été dépensés au titre du FEI permettant un montant d'investissement de 432 millions d'euros, soit **un effet de levier de près de 2,3**. L'ensemble des personnes rencontrées par vos rapporteurs spéciaux leur ont en outre indiqué que **la participation du FEI avait été déterminante dans la réalisation des opérations**.

Au total, si vos rapporteurs spéciaux considèrent que **cet outil doit être maintenu au-delà de 2017**, des pistes d'amélioration pourraient cependant être envisagées. Certains constats établis par la mission d'audit menée par l'inspection générale de l'administration en 2012 demeurent pertinents, s'agissant notamment du risque de dispersion des aides du fonds, ou encore de l'absence d'évaluation de l'impact économique et social des opérations ayant bénéficié d'une subvention.

Les recommandations formulées par vos rapporteurs spéciaux visent à répondre à ces difficultés et s'articulent autour de trois axes principaux :

- **mieux cibler l'action du FEI** sur les projets pour lesquels l'effet de levier est le plus important ;
- **clarifier certains aspects de la procédure de sélection** afin de la rendre plus transparente et plus prévisible pour les collectivités territoriales ;
- **développer l'évaluation de l'impact socio-économique** des projets financés.

Le maintien du FEI au-delà de 2017 doit par ailleurs être examiné au regard des propositions formulées par notre collègue député Victorin Lurel dans un rapport remis au Premier ministre le 18 mars 2016 sur un futur dispositif en faveur du rattrapage économique et social et visant à l'objectif d'égalité réelle des outre-mer.

PREMIÈRE PARTIE UNE SITUATION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DES OUTRE-MER QUI DEMEURE PRÉOCCUPANTE

I. DES DONNÉES SOCIO-ÉCONOMIQUES DÉGRADÉES

La situation économique et sociale des outre-mer apparaît contrastée : « îlots de prospérité » au sein de leur environnement géographique immédiat, ils accusent cependant **un retard de développement considérable par rapport à l'hexagone.**

A. UNE ÉGALITÉ RÉELLE AVEC L'HEXAGONE QUI DEMEURE THÉORIQUE

Le phénomène de rattrapage vis-à-vis de la métropole, qui s'était amorcé dans le courant des années 1990, s'est brutalement interrompu avec la crise économique de 2009.

Au total, selon l'Agence française de développement, l'écart de développement par rapport à l'hexagone était compris entre 12 ans pour la Guadeloupe et 28 ans pour la Polynésie française en 2012. En d'autres termes, en 2012, l'IDH de la Polynésie française correspondait à celui enregistré par l'hexagone en 1984.

Les départements et collectivités d'outre-mer continuent d'afficher des résultats inférieurs à ceux de la métropole selon les trois critères pris en compte dans la construction de l'indice de développement humain : espérance de vie (à l'exception de la Martinique), éducation et revenu (cf. tableau *infra*).

Indice de développement humain (IDH)*(par critère)*

	Espérance de vie	Éducation	Revenu	IDH
Wallis-et-Futuna (b)	0,856	0,730	0,758	0,763
La Réunion	0,858	0,672	0,731	0,750
Nouvelle-Calédonie	0,886	0,702	0,789	0,789
Polynésie française	0,890	0,635	0,709	0,737
Mayotte	0,916	0,532	0,592	0,653
Guyane	0,930	0,618	0,702	0,739
St Pierre-et-Miquelon	0,942	0,680	0,708	0,762
Guadeloupe	0,949	0,769	0,762	0,822
Saint-Martin	0,949	0,537	0,712	0,702
Saint-Barthélemy	0,949	0,488	0,753	0,688
Martinique	0,970	0,731	0,758	0,813
Métropole	0,968	0,870	0,817	0,883

Source : Cour des comptes, d'après des données du programme des nations unies pour le développement (PNUD)

1. Des taux de chômage particulièrement élevés, chez les jeunes notamment

a) Des taux de chômage en moyenne supérieurs à 20 %

Selon l'Insee, en moyenne en 2014, **le taux de chômage dans l'ensemble des départements d'outre-mer était supérieur de 14 points à celui de la France métropolitaine**, avec **près d'un actif sur quatre au chômage**. La Martinique présente le taux de chômage le plus faible (19,4 %) et La Réunion le plus élevé (26,8 %). La Guyane et la Guadeloupe sont dans des situations intermédiaires (respectivement 22,3 % et 23,7 %).

En juillet 2015, 58 040 demandeurs d'emploi étaient recensés par Pôle Emploi en Guadeloupe (+ 2,2 % par rapport à juillet 2014), 44 961 en Martinique, (- 0,6 % par rapport à juillet 2014), 23 320 en Guyane (+ 4,6 % par rapport à juillet 2014), 136 650 à La Réunion (+ 0,9 % par rapport à juillet 2014), 11 460 à Mayotte (+ 44,9 % par rapport à juin 2014) et 360 à Saint-Pierre-et-Miquelon en mars 2015 (- 2,5 % par rapport à mars 2014).

b) Un phénomène touchant particulièrement les 15-24 ans

La population des 15-24 ans représente dans les territoires ultramarins 15,47 % de la population totale (14,4 % en Guyane et près de 60 % à Mayotte), contre 12,6 % dans l'hexagone.

Or une part importante de ces jeunes est en situation de chômage. Ainsi, malgré une diminution significative du chômage des jeunes entre 2014 et 2015 - 56,7 % en Guadeloupe (- 3,4 points par rapport à l'année précédente), 50,6 % en Martinique (- 17,6 points), 40 % en Guyane (- 4,8 points), 54,4 % à La Réunion (- 4,2 points), 37,4 % à Mayotte - le taux de

chômage des jeunes ultramarins demeure est près de deux fois supérieur à celui des jeunes métropolitains (23,9 % en 2014).

2. Des niveaux de qualification globalement inférieurs à ceux de la métropole

La part de la population ne possédant aucun diplôme est très significativement supérieure en outre-mer à celle de l'hexagone : **si 17,5 % de la population de plus de 15 ans de la France hexagonale ne possédait aucun diplôme en 2011, en outre-mer, ce taux était compris entre 20 % à Saint-Pierre-et-Miquelon et 66,8 % à Mayotte** (36,7 % en Guadeloupe, 35,2 % en Martinique, 50,6 % en Guyane, 45,6 % à La Réunion, 58,7 % à Wallis-et-Futuna, 28 % en Nouvelle-Calédonie, 31 % en Polynésie française, 38,9 % à Saint-Martin et 26,5 % à Saint-Barthélemy).

Des écarts peuvent également être constatés s'agissant de la part de la population diplômée de l'enseignement supérieur. Ainsi, si 25,7 % de la population de la France hexagonale de plus de 15 ans était titulaire d'un diplôme du supérieur en 2011, ce taux était compris entre 9,8 % à Mayotte et 23,2 % à Saint-Barthélemy (15,7 % à La Réunion, 17,1 % en Guadeloupe, 18,5 % à la Martinique 15 % en Guyane, 17,1 % à Saint-Pierre-et-Miquelon, 16,7 % en Nouvelle-Calédonie, 12,1 % en Polynésie française, 10,3 % à Wallis-et-Futuna et 13,5 % à Saint-Martin).

3. Une situation sanitaire qui demeure tendue

Dans un rapport de juin 2014¹, la Cour des comptes rappelait que les territoires ultramarins sont confrontés à *« une situation sanitaire marquée par des difficultés persistantes, des systèmes de santé à la peine et une absence de stratégie publique »*.

Ainsi, s'agissant de la mortalité infantile, la Cour des comptes relevait qu' *« une surmortalité infantile persiste dans tous les outre-mer. Elle provoque plusieurs dizaines de décès à moins de douze mois par an et par collectivité, et s'est en partie aggravée dans la période récente, avec un taux qui variait en 2012 de 4,1 à 9,9 pour mille naissances (moyenne DOM hors Mayotte : 8 contre 3,3 en métropole) »*, constatant que *« malgré des progrès significatifs, les grossesses demeurent plus précoces et nombreuses qu'en métropole ; dans les zones les moins bien couvertes par la protection maternelle et infantile (PMI), la connaissance des examens de dépistage et la surveillance prénatale sont inégales. Le taux de prématurés est double de celui de la métropole, l'obésité maternelle et la pauvreté en expliquant une partie »*.

¹ Cour des comptes, « La santé dans les outre-mer, une responsabilité de la République », rapport public thématique, juin 2014.

Taux de mortalité infantile dans les outre-mer en 2000 et 2012*(pour 1 000 naissances)*

	2000	2012
Guadeloupe	7,8	9,9
Martinique	6,6	8
Guyane	12,5	9,2
La Réunion	5,7	8,5
Mayotte	<i>nd</i>	16,1
Nouvelle-Calédonie	4,6	4,1
Polynésie française	6,9	7,5
Wallis-et-Futuna	<i>nd</i>	5,6
Métropole	4,4	3,3

Source : Cour des comptes

La Cour des comptes mettait en outre en avant l'importance des risques infectieux et des maladies chroniques en outre-mer, soulignant en particulier que « *l'augmentation des cas de surpoids et d'obésité est supérieure à celle observée en métropole, d'où le développement récent et rapide de maladies chroniques* ».

**B. UNE SITUATION DES OUTRE-MER QUI PEUT SEMBLER FAVORABLE
AU REGARD DE LEURS VOISINS IMMÉDIATS**

Au sein de leur zone géographique respective, les outre-mer peuvent apparaître comme des « îlots de prospérité », selon les mots de nos collègues Éric Doligé et Michel Vergoz¹.

Dans un rapport de 2012, l'Agence française de développement (AFD), reprenant la méthodologie de construction de l'indicateur de développement humain (IDH) par le programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), rappelait ainsi qu'au regard de leur IDH de 2010 la Guadeloupe, la Martinique et la Nouvelle-Calédonie appartenaient à la catégorie **des pays à développement humain très élevé**. **La Guyane, La Réunion et la Polynésie française appartenaient, quant à elles, à la catégorie des pays à développement humain élevé**. Seul le département de **Mayotte se classait parmi les pays à développement humain moyen**, alors que son niveau de développement en 2005 était supérieur à celui de l'Afrique du Sud.

Cette situation résulte notamment d'une **croissance dynamique de la fin des années 1990 à la fin des années 2000** : comme le montre le graphique *infra*, **entre 1999 et 2009, la variation moyenne du PIB des**

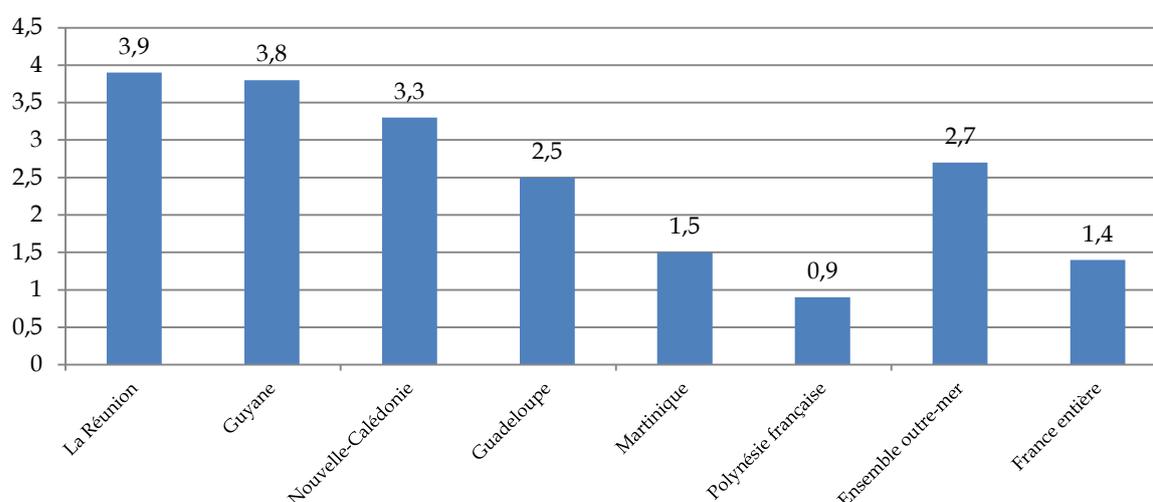
¹ « Les niveaux de vie dans les outre-mer : un rattrapage en panne ? », rapport d'information n° 710 (2013-2014) de MM. Éric Doligé et Michel Vergoz, fait au nom de la Délégation sénatoriale à l'outre-mer, déposé le 9 juillet 2014.

outre-mer a ainsi été près de deux fois supérieure à celle de la moyenne française (2,7 % contre 1,4 %).

Des écarts importants peuvent cependant être constatés selon les géographies. En effet, si les taux de croissance du PIB de La Réunion et de la Guyane ont été proches de 4 % sur la période, celui de la Polynésie française est demeuré très faible (moins de 1 %).

Variation moyenne du PIB en volume entre 1999 et 2009

(en pourcentage)



Sources : Insee, comptabilité nationale (France), comptes régionaux (DOM), ISEE (Nouvelle-Calédonie)

II. DES BESOINS MASSIFS EN INFRASTRUCTURES QUI JUSTIFIENT UN HAUT NIVEAU DE DÉPENSE D'INVESTISSEMENT DES COLLECTIVITÉS

A. UN IMPORTANT BESOIN EN ÉQUIPEMENTS STRUCTURANTS...

L'isolement, l'éloignement et les contraintes géographiques propres aux territoires ultramarins ainsi que leur croissance démographique forte (particulièrement en Guyane) sont à l'origine d'un **besoin élevé en équipements publics, en particulier dans les domaines liés à l'assainissement et l'adduction d'eau, à la gestion des déchets, à la prévention des risques sismiques et des risques naturels ou encore dans le secteur du logement.**

Comme le notait l'inspection générale de l'administration (IGA) dans un rapport de 2012¹, « toutes les études déjà réalisées s'accordent à

¹ Rapport de la mission d'audit du fonds exceptionnel d'investissement (FEI) en outre-mer, septembre 2012.

reconnaître un important retard en équipements, plus ou moins fort selon les territoires. Ainsi, en dépit des efforts déjà effectués, par exemple à La Réunion, le manque d'infrastructures adaptées est patent. Le réseau de transports publics est notoirement insuffisant et les besoins sont particulièrement cruciaux dans les secteurs de l'eau et des déchets. [...] Le besoin en équipements éducatifs, sociaux et de santé est également considérable qu'il s'agisse d'équipements neufs ou de remise en état, suite notamment aux dégradations imputables aux conditions climatiques. La situation est rendue d'autant plus délicate que des surcoûts, dus essentiellement à l'importation des matériaux, pèsent sur chaque opération. Enfin, il convient également de tenir compte de la capacité des entreprises locales d'absorber des programmes d'investissement conséquents. En définitive, les besoins en équipements structurants se font plus que jamais sentir dans ces territoires ».

B. ... QUE PEINENT À SATISFAIRE DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT POURTANT SUPÉRIEURES EN MOYENNE À CELLES DES COLLECTIVITÉS HEXAGONALES

Face à l'importance de ces besoins, les dépenses d'investissement des régions et des départements d'outre-mer sont en moyenne plus élevées que celles de leurs homologues métropolitains.

En 2013, le montant des dépenses d'équipement brut (travaux et immobilisations) par habitant des régions d'outre-mer s'élevait ainsi à 210 euros, contre 37 euros en moyenne pour les régions de l'hexagone. Cet écart tient notamment à la compétence de la gestion des routes exercée par les ROM.

S'agissant des départements d'outre-mer, le niveau des dépenses brut (travaux et immobilisations) par habitant s'élevait en 2013 à 134 euros, contre 102 euros en moyenne pour les départements métropolitains.

Le niveau d'investissement des communes ultramarines est en revanche plus faible que la moyenne nationale (les dépenses d'équipement des communes et groupements à fiscalité propre ultramarines se sont élevées en moyenne à 385 euros par habitant, 2013 contre 474 euros en métropole) du fait de la dégradation de leur capacité d'autofinancement.

DEUXIÈME PARTIE
LE FONDS EXCEPTIONNEL D'INVESTISSEMENT,
UN OUTIL ADAPTÉ AUX BESOINS
DES COLLECTIVITÉS ULTRAMARINES

**I. UN INSTRUMENT DÉDIÉ AU FINANCEMENT DE PROJETS
STRUCTURANTS PORTÉS PAR LES COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES**

A. UNE AIDE AU FINANCEMENT D'INVESTISSEMENTS COLLECTIFS

**1. Un dispositif issu de la loi pour le développement économique
des outre-mer du 27 mai 2009 (LODEOM)**

Si la loi du 27 décembre 2008 de finances pour 2009¹ prévoyait, **par anticipation**, d'abonder un fonds à hauteur de 40 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 16 millions d'euros en crédits de paiement, **le fonds exceptionnel d'investissement n'a formellement été créé que cinq mois plus tard par l'article 31 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer (LODEOM).**

L'exposé des motifs du projet de loi prévoyait que ce fonds aide « *à financer par l'État, des équipements collectifs portés par des personnes publiques dans les départements d'outre-mer et les collectivités d'outre-mer. Les ressources de ce nouveau fonds, dont le montant est fixé chaque année par la loi de finances, s'inscrivent dans une démarche de rattrapage et sont affectées à la réalisation d'opérations portant sur des équipements publics collectifs structurants [...]. Elles se traduisent par des aides financières accordées aux personnes publiques qui réalisent ces opérations* ».

Cet objectif a été repris à l'article premier du décret du 30 décembre 2009² qui prévoit que les aides apportées par le FEI « *financent des opérations d'investissement individualisées portant sur la réalisation ou la modernisation d'infrastructures ou d'équipements publics à usage collectif participant de façon déterminante, de manière directe ou indirecte, au développement économique, social, environnemental et énergétique* ».

¹ Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

² Décret n° 2009-1776 du 30 décembre 2009 pris pour l'application de l'article 31 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer et relatif au fonds exceptionnel d'investissement outre-mer.

2. Un dispositif ouvert à l'ensemble des collectivités ultramarines

L'article 31 de la LODEOM prévoit que l'aide financière apportée par le FEI peut bénéficier :

- dans les départements d'outre-mer, aux régions, aux départements, aux communes ou à leurs groupements ;
- dans les collectivités d'outre-mer relevant de l'article 74 de la Constitution, à ces collectivités, aux communes ou à leurs groupements ou, à Wallis-et-Futuna, aux circonscriptions ;
- en Nouvelle-Calédonie, à la Nouvelle-Calédonie, aux provinces, aux communes ou à leurs groupements.

La particularité du fonds exceptionnel d'investissement réside donc dans la possibilité pour l'État de soutenir des projets portés par l'ensemble des collectivités territoriales ultramarines, quel que soit leur statut juridique.

B. UN DISPOSITIF COMPLÉMENTAIRE AUX AUTRES DISPOSITIFS DE SOUTIEN À L'INVESTISSEMENT OUTRE-MER

Les spécificités du FEI en font un outil complémentaire à la défiscalisation, dont le champ se limite pour l'essentiel aux investissements productifs et dans le secteur du logement, et aux dispositifs budgétaires (contrats de plan et de projet, ligne budgétaire unique et dispositifs budgétaires spécifiques), qui nécessitent une ingénierie lourde et ne sont, de ce fait, pas toujours adaptés aux projets de taille intermédiaire notamment portés par les communes et leurs intercommunalités.

1. La défiscalisation, principal instrument de soutien aux investissements productifs et dans le secteur du logement outre-mer

Les dispositifs de défiscalisation représentent une dépense fiscale de plus de 3,8 milliards d'euros (cf. tableau ci-dessous). Ils constituent, à ce titre, le principal outil de la politique de soutien de l'État aux outre-mer.

**Coût des principales dépenses fiscales sur impôts d'État rattachées à la mission
« Outre-mer »**

(en millions d'euros)

Dispositif	Base légale	Impôt concerné	Chiffrage initial pour 2014	Chiffrage actualisé pour 2014	Chiffrage actualisé pour 2015	Chiffrage pour 2016
Taux de TVA minoré	Art. 296 du code général des impôts (CGI)	TVA	1 260	1 270	1 340	1 370
Défiscalisation des investissements productifs	Art. 199 <i>undecies</i> B du CGI	IR	380	310	300	300
Défiscalisation des investissements en matière de logement	Art. 199 <i>undecies</i> A et 199 <i>undecies</i> D du CGI	IR	235	220	185	150
Défiscalisation dans le logement social	Art. 199 <i>undecies</i> C	IR	nc	280	205	nc
Réduction du barème de l'impôt sur le revenu	Art. 197-I-3 du CGI	IR	310	320	380	380
Défiscalisation des investissements productifs	Art. 217 <i>undecies</i> et 217 <i>duodecies</i> du CGI	IS	190	175	170	nc
Exonération de certains produits et matières premières ainsi que des produits pétroliers	Art. 295 du CGI	TVA	180	195	180	180
TVA dite « non perçue récupérable »	Art. 295 A du CGI	TVA	100	100	100	100
Exclusion du champ d'application de la TICPE	Art. 267 du code des douanes	TICPE	800	750	828	866
Crédit d'impôt pour les investissements productifs	Art. 244 <i>quater</i> W du CGI	IR et IS	-	-	-	nc
Crédit d'impôt pour les investissements dans le logement social	Art. 244 <i>quater</i> X du CGI	IS	-	-	-	nc
Autres dépenses fiscales rattachées à la mission			475	148	161	524
Total (en estimant constants, en 2016, le coût des dispositifs non chiffrés)			3 930	3 768	3 849	3 870

Source : documents budgétaires

Les principaux dispositifs de soutien aux investissements productifs et dans le secteur du logement outre-mer sont prévus au sein du code général des impôts, aux articles :

- 199 *undecies* A (réduction d'impôt sur le revenu due au titre des investissements dans le logement libre et intermédiaire) ;
- 199 *undecies* B (réduction d'impôt sur le revenu due au titre des investissements productifs) ;
- 199 *undecies* C (réduction d'impôt sur le revenu due au titre des investissements dans le logement social) ;
- 217 *undecies* (déduction d'impôt sur les sociétés due au titre des investissements productifs) ;

- 217 *duodecies* (extension du dispositif de l'article 217 *undecies* à Saint-Pierre-et-Miquelon, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Saint-Martin, à Saint-Barthélemy, dans les îles Wallis et Futuna et les Terres australes et antarctiques françaises) ;

- 244 *quater* X (crédit d'impôt en faveur des investissements productifs) ;

- 244 *quater* W (crédit d'impôt en faveur du logement social).

En 2015, la dépense fiscale en faveur des investissements productifs et dans le secteur du logement outre-mer s'est élevée à près de **860 millions d'euros**.

Si la défiscalisation apparaît indispensable au développement économique des outre-mer, son champ est cependant circonscrit aux investissements productifs et dans le secteur du logement, à l'exclusion des investissements collectifs réalisés par les collectivités ultramarines.

2. Les dotations spécifiques de l'État et les fonds structurels européens

a) Un soutien budgétaire de l'État aux investissements outre-mer significatif

Le soutien de l'État aux investissements outre-mer concerne principalement les opérations dans le logement social, les opérations contractualisées et le financement d'actions hors opérations contractuelles en matière d'investissements structurants.

Dans le secteur du logement social, **la ligne budgétaire unique** constitue le principal instrument d'intervention de l'État. Cette dotation permet le financement d'opérations de construction et d'amélioration de logements, et de résorption de l'habitat insalubre. **En 2016, la ligne budgétaire unique est dotée de 247,6 millions d'euros en AE et de 234,7 millions d'euros en CP.**

Les opérations contractualisées (contrats de plan État-régions, contrats de développement) concernent quant à elles, d'une part, la nouvelle génération de contrats de plan État-régions pour la période 2015-2020 avec les départements d'outre-mer et, d'autre part, **les contrats de projets et de développement** avec les autres collectivités (Saint-Pierre-et-Miquelon, Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Wallis-et-Futuna et Saint-Martin).

Les contrats de plan État-Région et les contrats de projets et de développement

La nouvelle génération de contrats de plan État-Région 2015-2020 vise à financer des opérations intervenant dans **six domaines** :

1. les infrastructures et services collectifs de base, la lutte contre la vulnérabilité des territoires et populations ;
2. l'aménagement urbain durable ;
3. la gestion des ressources énergétiques et environnementales ;
4. le développement de la recherche et de l'innovation, les filières d'excellence ;
5. la cohésion sociale et l'employabilité ;
6. le développement économique durable.

Dans les ROM, ces thématiques sont déclinées en **trois objectifs stratégiques** :

- **améliorer les conditions de vie des habitants** (aménagement urbain, cohésion sociale, infrastructures et services collectifs de base, préventions des risques) ;
- **renforcer la compétitivité des économies ultramarines** (cohésion sociale et employabilité, développement économique durable) ;
- **aider les territoires à préparer l'avenir** (gestion des ressources énergétiques et environnementales, développement de la recherche et de l'innovation, filières d'excellence).

Les contrats de développement passés avec les collectivités d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie concernent :

- pour Saint-Pierre-et-Miquelon, le développement économique et social ainsi que l'amélioration des infrastructures et du cadre de vie de la population ;
- pour Saint-Martin, l'amélioration du cadre de vie, la cohésion sociale, le financement d'infrastructures favorisant le développement économique ainsi que la promotion et la conservation du patrimoine touristique, naturel et culturel ;
- pour la Nouvelle-Calédonie, l'accès au logement, le développement des services à la personne, le désenclavement des populations, et le financement d'équipements de base (assainissement et gestion des déchets, accès aux soins) ;
- pour Wallis-et-Futuna, des investissements dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'emploi, du sport et de la culture ainsi que de l'aménagement durable et de l'environnement.

Enfin, **le contrat de projets en Polynésie française** signé le 9 mars 2015 permettra, d'une part, le financement des projets relevant des compétences de la collectivité et, d'autre part, l'appui aux investissements communaux (eau potable, déchets, eaux usées).

b) Les fonds structurels européens, une source de financement importante des investissements publics en outre-mer

Les investissements publics réalisés dans les départements et régions d'outre-mer peuvent bénéficier des aides du fonds européen de développement économique et régional (FEDER), qui concentre ses interventions sur la recherche, l'innovation, les infrastructures dont les transports, le développement économique, l'aide aux PME, la prévention des

risques, les investissements liés à l'énergie, les investissements culturels, l'environnement y compris les investissements liés à l'eau et au traitement des eaux usées, la gestion des déchets, la promotion de la biodiversité.

Au titre de la programmation 2014-2020, les DROM et Saint-Martin bénéficieront de près de 2,5 milliards d'euros d'aides du FEDER, selon la répartition figurant ci-dessous.

Programmation 2014-2020 du FEDER

	FEDER
Guadeloupe	490 535 502
Guyane	317 814 471
Martinique	418 395 431
Mayotte	139 940 534
Réunion	1 062 628 697
Saint-Martin	36 498 002
Total	2 465 812 637

Source : réponse au questionnaire budgétaire

3. Un dispositif particulièrement adapté aux investissements de moyenne ampleur réalisés par les communes

Bien qu'indispensables au rattrapage économique et social des outre-mer, **ces dispositifs de soutien nationaux et européens à disposition des collectivités ultramarines ne sont pas toujours adaptés aux projets de moyenne ampleur notamment portés par les plus petites d'entre elles.** Ainsi, dans son rapport de 2012, l'inspection générale de l'administration rappelait très justement que **les communes ultramarines « ne sont pas, sauf exceptions, suffisamment dotées en agents d'encadrement. Il en résulte un déficit d'expertise et de pilotage qui nuit à la mise en œuvre des dispositifs d'aide et nécessite un engagement plus fort des services de l'État ».** S'agissant des champs d'intervention des fonds européens et des opérations contractualisées, la mission rappelait que **« les priorités attribuées au FEI ne représentent qu'une part minoritaire des programmations FEDER et CPER pour les DROM : les questions de l'eau, d'assainissement et de déchets représentent 16 % des crédits FEDER et 27 % des crédits État du CPER ; les infrastructures scolaires, sanitaires et sociales comptent pour 11 % du FEDER et 17 % du CPER ».** Il convient en outre de rappeler qu'en tant que pays et territoires d'outre-mer (PTOM), les collectivités d'outre-mer (COM) ne bénéficient pas des aides du FEDER.

La mission d'audit en concluait que « la création du fonds exceptionnel d'investissement constitue une réponse partielle à ces difficultés ».

Au total, vos rapporteurs spéciaux constatent que **le FEI a en effet permis de financer des opérations de moyenne ampleur principalement portées par les communes¹. Entre 2009 et 2014, le montant moyen des opérations financées s'est ainsi élevé à 2,26 millions d'euros. Par ailleurs, 41 % des projets financés avaient un coût total inférieur à 1 million d'euros et ce montant était supérieur à 5 millions d'euros pour 10 % d'entre eux seulement.**

II. UN CHAMP D'INTERVENTION QU'IL CONVIENDRAIT DE MIEUX DÉFINIR

A. DES SECTEURS D'INTERVENTION FAISANT L'OBJET D'UNE DÉFINITION NATIONALE DÉCLINÉE AU NIVEAU LOCAL

Le champ d'intervention du FEI fait l'objet d'un double encadrement : au niveau national, par une circulaire déterminant les thématiques éligibles pour l'ensemble des territoires ultramarins, **au niveau local**, par la détermination, au sein de cette liste, de deux domaines prioritaires par le représentant de l'État en concertation avec les élus locaux.

L'article 2 du décret du 30 décembre 2009 prévoit ainsi que **le ministre chargé de l'outre-mer détermine « la nature des opérations susceptibles de bénéficier de manière prioritaire ou exclusive, d'une aide financière du fonds exceptionnel d'investissement au titre de l'année suivante »**. Une circulaire est adressée chaque année aux représentants de l'État dans les territoires ultramarins (cf. *infra*) qui comporte une liste de domaines pouvant faire l'objet d'un financement du FEI. La circulaire du 1^{er} décembre 2015 rappelle que **les crédits du fonds doivent être mobilisés prioritairement sur dix domaines d'intervention prioritaires** (eau potable, assainissement, traitement et gestion des déchets, désenclavement du territoire, infrastructures numériques, développement durable et énergies renouvelables, prévention des risques majeurs, équipement de proximité en matière sanitaire et sociale, infrastructures d'accueil des entreprises et constructions scolaires).

À partir de cette liste, **les préfets et hauts-commissaires définissent, sur la base d'un diagnostic territorial établi en partenariat avec les élus locaux, deux thématiques prioritaires en matière d'équipements structurants**, qui constituent le cadre de l'appel à projets lancé dans chacun des territoires conduisant, *in fine*, à la sélection des opérations qui bénéficieront d'une subvention du FEI.

La Guadeloupe a ainsi choisi les thématiques relatives à l'adduction en eau potable et le confortement parasismique des constructions scolaires,

¹ Les projets portés par les communes et leurs EPCI ont représenté plus de 68 % des opérations financées entre 2009 et 2014 (hors plan de relance).

la Nouvelle-Calédonie, l'adduction en eau potable et le désenclavement, Mayotte, l'assainissement et la gestion des déchets, La Réunion, le désenclavement et les infrastructures d'accueil des entreprises.

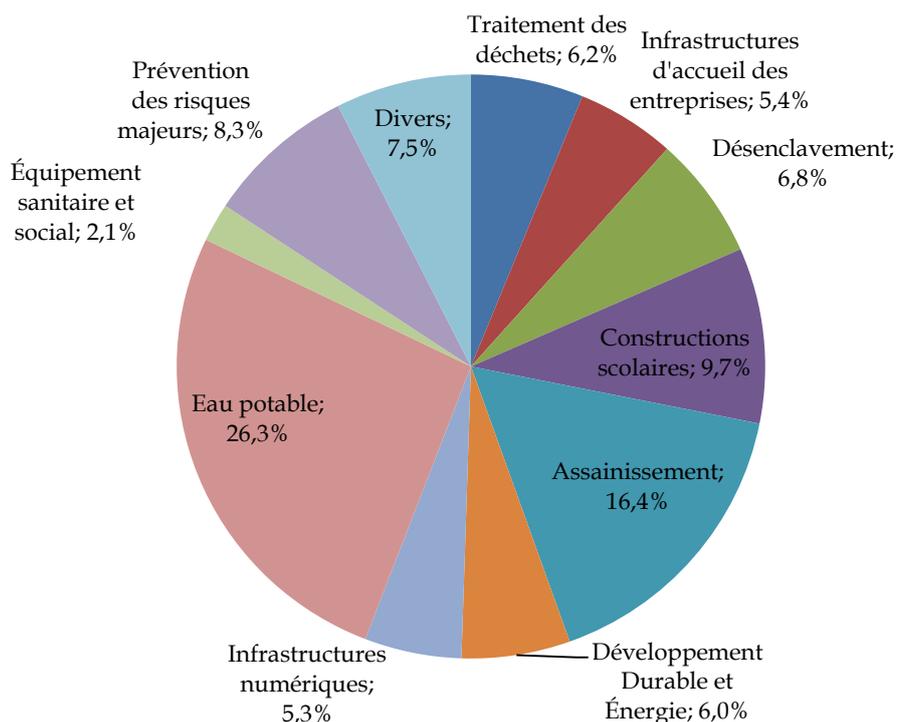
B. DES THÉMATIQUES QUI APPARAISSENT CEPENDANT TRÈS LARGES PRÉSENTANT UN RISQUE DE DISPERSION DES AIDES

Les thématiques retenues depuis 2009 couvrent globalement le champ des besoins en investissements des outre-mer. Elles apparaissent en outre relativement stables dans le temps, garantissant ainsi une certaine cohérence d'ensemble.

En 2014, le fonds exceptionnel d'investissement a contribué au financement de 40 projets selon la répartition ci-dessous.

Répartition des AE consommées au titre du FEI en 2014 par thématique

(en pourcentage)



Source : rapport annuel de performances 2014 de la mission « Outre-mer »

À l'occasion de leur déplacement à La Réunion, vos rapporteurs spéciaux ont mesuré la grande diversité des projets financés par le FEI.

Ils ont en outre pu constater que les projets retenus participent dans l'ensemble de manière effective à l'atteinte des objectifs fixés par l'article 31 de la LODEOM.

Néanmoins, **compte tenu de la grande diversité des thématiques couvertes par l'intervention du FEI et du caractère extrêmement large de certains intitulés, dans les faits, l'ensemble des projets proposés par les collectivités ultramarines apparaissent potentiellement éligibles aux aides du FEI.** Dans son rapport de 2012, l'IGA relevait que **certaines opérations, en matière d'aménagement urbain notamment, avaient bénéficié de subventions du FEI sans que leur thématique soit expressément mentionnée dans la liste établie par le ministère.** La circulaire du 1^{er} décembre 2015, qui exclut les opérations « *qui bénéficient déjà de financements par des crédits ministériels, tels que ceux relevant du logement, modernisation et entretien du domaine routier* », répond en partie à cette problématique.

La mission relevait cependant aussi que « *la teneur de certains projets est encore plus éloignée de l'esprit des textes et reflète sans doute à la fois la difficulté de faire émerger rapidement dans certains territoires des projets "finançables", le caractère d'ultime recours du FEI faute de financement alternatif ou une forte demande locale* ». La relative dispersion des aides du FEI tient aussi en partie au caractère extrêmement large des intitulés des domaines couverts par le FEI. **C'est pourquoi le nombre de thématiques entrant dans le champ d'intervention du FEI pourrait être diminué et leur intitulé précisé afin d'éviter un risque de dispersion des aides du fonds. Il pourrait par exemple être envisagé de réduire leur nombre de moitié afin de concentrer l'action du FEI sur les thématiques ayant trait à l'assainissement, l'adduction en eau potable, le traitement des déchets, l'énergie et les infrastructures d'accueil des entreprises, c'est-à-dire sur les projets bénéficiant d'un moindre soutien de la part des fonds européens et ayant un impact économique et social important.**

Par ailleurs, si la définition au sein de chaque territoire de deux domaines prioritaires avait précisément pour objectif de restreindre le champ d'intervention du FEI en fonction des besoins propres à chacun d'entre eux, **vos rapporteurs spéciaux ont constaté que l'interprétation de ces deux domaines d'intervention prioritaires pouvait apparaître extensive, suscitant une certaine incompréhension de la part des élus locaux.**

Aussi, vos rapporteurs spéciaux estiment qu'**il conviendrait que les deux domaines d'intervention prioritaires définis en amont par les préfets et les hauts-commissaires fassent ensuite l'objet d'une interprétation stricte afin de permettre, d'une part, une plus grande concentration des aides du FEI et une meilleure cohérence de son action à l'échelle du territoire et, d'autre part, de renforcer la transparence du dispositif vis-à-vis des élus locaux porteurs de projets.**

La lecture stricte de ces priorités n'interdirait cependant pas une évolution des thématiques retenues pour chaque territoire à l'occasion des programmations suivantes.

Recommandation n° 1 : afin d'éviter un risque de dispersion des aides du FEI, réduire le nombre de thématiques entrant dans son champ d'intervention et mieux préciser leur intitulé.

Recommandation n° 2 : afin de rendre plus lisibles les domaines d'intervention du fonds, limiter strictement le champ des projets sélectionnés aux deux priorités retenues pour chaque territoire.

III. UN EFFET DE LEVIER INCONTESTABLE POUR UNE DÉPENSE QUI DEMEURE LIMITÉE

A. UN IMPORTANT EFFET DE LEVIER

1. Un taux de subvention élevé

L'article premier du décret du 30 décembre 2009 prévoit que **les aides apportées par le FEI ne peuvent excéder 80 % du coût total hors taxes des opérations**. La circulaire du 1^{er} décembre 2015 prévoit en outre que, pour « *renforcer les capacités de l'ingénierie publique, un financement pour les études pré-opérationnelles directement rattachées à une opération d'investissement proposée à la programmation est possible dès lors que l'étude [...] paraît nécessaire au démarrage de l'opération dans l'année de sa programmation* ». Il convient par ailleurs de rappeler que **les projets dont le coût est particulièrement élevé peuvent faire l'objet d'un subventionnement par « tranches »**, permettant ainsi au FEI de participer pour une part encore plus importante au financement de projets particulièrement ambitieux.

Le choix d'un taux de subvention élevé et d'une assiette large des dépenses prises en compte apparaît particulièrement adapté. Dans son rapport de 2012, l'IGA rappelait ainsi que « *les taux de subvention doivent être significatifs, et ne laisser aux communes qu'une faible part. À titre d'exemple, les taux appliqués au Fonds Barnier, de l'ordre de 35 %, n'ont pas toujours permis son utilisation alors même que les besoins étaient particulièrement élevés* ».

La participation du FEI a atteint en moyenne 44,22 % du coût des opérations réalisées entre 2009 et 2014. Ce taux, très variable selon les projets et les géographies, apparaît élevé au regard des taux constatés s'agissant des contrats de plan État-région (18 % pour le même type d'opérations).

Le choix d'opérations nécessitant une intervention élevée du FEI apparaît pertinent dans la mesure où il permet, d'une part, d'éviter un « saupoudrage » des aides sur de multiples opérations et, d'autre part, de concentrer l'intervention du fonds sur les projets pour lesquels l'effet de levier est le plus important. **Les élus rencontrés ont d'ailleurs indiqué à vos rapporteurs spéciaux qu'il leur semblait préférable de privilégier un fort taux de participation du FEI, même si cela devait se traduire par une diminution du nombre d'opérations sélectionnées.**

À cet égard, les orientations fixées par la circulaire du 1^{er} décembre 2015, qui prévoit que **le taux de subvention du FEI ne doit pas être inférieur à 25 % du coût total de l'opération et que les opérations programmées dans des documents contractuels existants (CPER, FEDER) ou pour lesquels des crédits ministériels sont déjà prévus soient exclues de la programmation, semblent participer de cette logique.** Il pourrait cependant être envisagé de **porter ce taux à 40 % du coût de l'opération**, soit un niveau proche de celui constaté au titre des programmations 2009 à 2014.

La question de la variabilité du taux de subvention a en outre été fréquemment évoquée lors des auditions réalisées par vos rapporteurs spéciaux. La différence entre le montant de la subvention demandé et celui effectivement accordé peut en effet dissuader certaines collectivités de présenter des projets. Si le montant de la participation du FEI dans chaque opération doit effectivement être corrélé à l'intérêt du projet, à son coût et au plan de financement retenu, **il pourrait cependant être envisagé, pour renforcer la transparence du dispositif, que les services de l'État justifient le montant proposé lorsque celui-ci diffère du montant demandé par la collectivité. Une obligation similaire pourrait être envisagée lorsque le montant notifié par le ministère des outre-mer diffère de celui recommandé par les préfetures et hauts-commissariats.**

Recommandation n° 3 : afin d'éviter un « saupoudrage » des aides du FEI et de renforcer son effet déclencheur, privilégier les projets pour lesquels l'aide demandée représente au moins 40 % du coût total de l'opération.

Recommandation n° 4 : afin de renforcer la transparence du dispositif, prévoir que les services de l'État justifient le montant proposé lorsque celui-ci diffère du montant demandé par la collectivité et prévoir une obligation similaire lorsque le montant notifié par le ministère des outre-mer diffère de celui recommandé par les préfetures et hauts commissariats.

2. Un effet de levier supérieur à 2 en moyenne depuis 2009

L'effet de levier permet de mesurer, pour un euro investi au titre du FEI, le montant total de l'investissement généré, tout financeur confondu.

Le rapport annuel de performance de la mission « Outre-mer » pour l'exercice 2015 relevait qu'« *avec 29,3 millions d'euros d'engagements sur un montant total d'opérations de 87,8 millions d'euros, le fonds exceptionnel d'investissement a permis, pour un euro de subvention investi par le ministère des outre-mer, de générer 3 euros d'investissement tous partenaires confondus* ».

Entre 2009 et 2014, 191 millions d'euros d'aides ont été versés au titre du FEI permettant un montant d'investissement de 432 millions d'euros, soit un effet de levier de près de 2,3.

Lors de leur déplacement à La Réunion, vos rapporteurs spéciaux ont pu constater sur le terrain l'effet déclencheur des subventions du fonds. En effet, l'ensemble des personnes rencontrées ont indiqué que l'aide apportée par le FEI a été déterminante dans la réalisation des opérations pour deux raisons : d'une part, car la subvention accordée a constitué une part importante du financement total et, d'autre part, **car la participation du FEI a pu être considérée comme une garantie de la qualité du projet permettant de multiplier les sources de financement.**

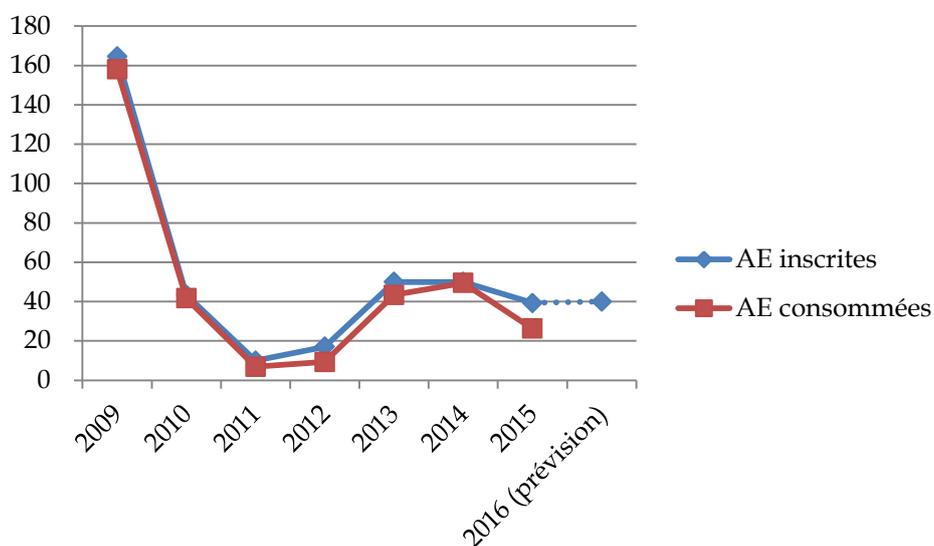
La circulaire du 1^{er} décembre 2015, qui impose aux préfets et hauts-commissaires de sélectionner en priorité les projets pour lesquels « *le FEI joue un véritable effet déclencheur dans le bouclage du plan de financement tout en écartant les logiques de substitution ou d'additionnalité avec d'autres crédits de l'État* », devrait contribuer au maintien, voire au renforcement, de l'effet de levier de ce fonds pour les opérations qui seront sélectionnées au titre de la programmation 2016.

B. UNE DOTATION BUDGÉTAIRE QUI DOIT DÉSORMAIS ÊTRE STABILISÉE

Les crédits consacrés au fonds exceptionnel d'investissement sont portés par l'action 8 « Fonds exceptionnel d'investissement » du programme 123 « Conditions de vie outre-mer » de la mission « Outre-mer ».

Montant des autorisations d'engagement inscrites et consommées

(en millions d'euros)

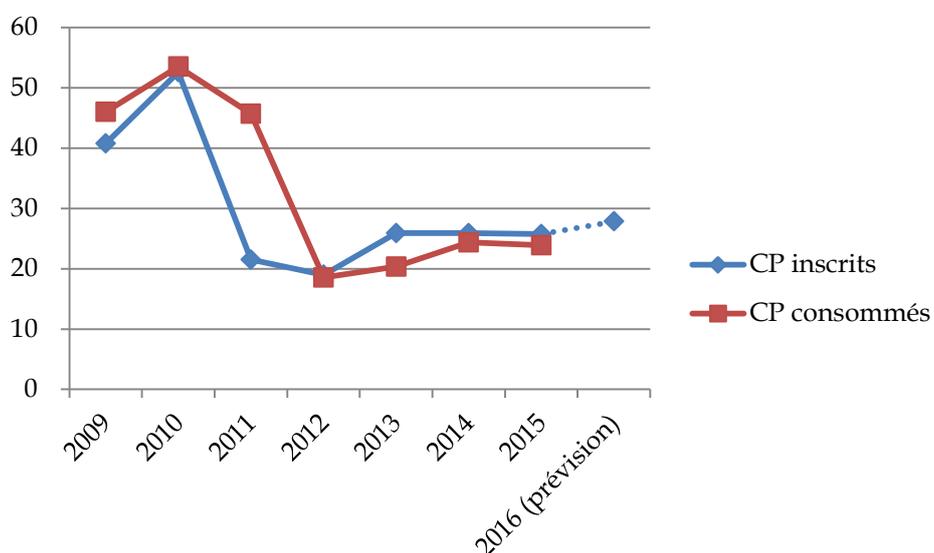


Champ : FEI et plan de relance

Source : réponse au questionnaire de vos rapporteurs spéciaux et documents budgétaires

Montant des autorisations d'engagement inscrites et consommées

(en millions d'euros)



Champ : FEI et plan de relance

Source : réponse au questionnaire de vos rapporteurs spéciaux et documents budgétaires

1. Une dotation budgétaire fluctuante entre 2009 et 2012

En 2009, le FEI a été abondé en cours de gestion par des crédits issus du plan de relance décidé en 2008 et mis en œuvre à compter de 2009 à

hauteur de 125 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 25 millions d'euros en crédits de paiement selon les mouvements suivants :

- décret du 19 février 2009¹ : pour un montant de 75 millions d'euros en AE et de 15 millions d'euros en CP ;

- décret du 23 juin 2009² : pour un montant de 50 millions d'euros en AE et de 10 millions d'euros en CP.

Le fonds exceptionnel d'investissement a en effet servi de support en outre-mer au plan de relance. L'année 2009 constituait une année singulière, le montant de la dotation étant majoritairement constitué de crédits exceptionnels.

Les crédits consacrés au FEI ont donc connu une baisse significative dès 2010 pour les AE (passant de 165 millions d'euros en loi de finances pour 2009 à 40 millions d'euros en loi de finances pour 2010) **et à partir de 2011 pour les CP** (passant de 52,6 millions d'euros en loi de finances pour 2010 à 21,5 millions d'euros en loi de finances pour 2011).

Hors crédits destinés au financement des opérations mises en œuvre dans le cadre du plan de relance, le montant des AE consacrées au FEI *stricto sensu* est passé de 40 millions d'euros en loi de finances pour 2009 à 10 millions d'euros en loi de finances pour 2010, soit **une diminution de 75 %**.

Les années 2011 et 2012 ont constitué une période de transition, le nombre d'opérations engagées ayant été très faible au cours de ces deux années. Ainsi, une seule opération a été lancée au titre de la programmation 2011 et moins d'une dizaine au titre de la programmation 2012.

2. Depuis 2013, le FEI constitue le support budgétaire du plan de rattrapage des outre-mer...

Dans le prolongement de l'engagement pris en 2012 par le président de la République au cours de sa campagne de dégager « *500 millions d'euros pour l'investissement outre-mer* » et « *après l'établissement d'un état des retards, [de lancer] un programme d'investissements publics pour rattraper le retard des outre-mer en matière d'équipements structurants* »³, le fonds exceptionnel d'investissement a servi de support budgétaire au plan de rattrapage des outre-mer.

La mise en œuvre de ce plan s'est traduite par **une augmentation significative du montant des AE consacrés au FEI à compter de 2013 (de 10 millions d'euros en loi de finances pour 2011 à 50 millions d'euros en loi de finances pour 2013)** et par une hausse progressive de ses CP (de

¹ Décret n° 2009-203 du 19 février 2009 portant transfert de crédits.

² Décret n° 2009-778 du 23 juin 2009 portant transfert de crédits.

³ Engagement n° 1 pour les outre-mer.

19 millions d'euros en loi de finances pour 2012 à 28 millions d'euros en loi de finances pour 2016).

3. ... dont les moyens ont cependant été revus à la baisse

Vos rapporteurs spéciaux ont indiqué à plusieurs reprises regretter que l'engagement du président de la République ne se soit pas concrétisé dans les faits, les AE consacrées au FEI n'ayant jamais dépassé 50 millions d'euros, « pic » atteint en 2014, avant une stabilisation à 40 millions d'euros en 2015 et 2016.

S'il apparaît désormais impossible que le FEI soit effectivement doté de 500 millions d'euros sur l'ensemble du quinquennat, conformément à la promesse présidentielle, **vos rapporteurs spéciaux estiment que le montant des AE doit être stabilisé** afin de donner de la visibilité aux collectivités et permettre aux projets de continuer d'émerger.

Dans le prolongement du rapport sur l'égalité réelle outre-mer remis au Premier ministre par notre collègue député Victorin Lurel le 18 mars 2016, le Gouvernement a annoncé la présentation d'un projet de loi dans le courant de l'année 2016. À cette occasion, **le FEI pourrait faire l'objet d'une redéfinition et d'un redéploiement afin de s'inscrire dans la mise en œuvre des financements destinés à la mise à niveau des infrastructures de base des collectivités ultramarines.**

Recommandation n° 5 : afin d'assurer une visibilité pour les collectivités porteuses de projet, stabiliser le montant des AE consacrées au FEI et pérenniser cet instrument au-delà de 2017.

C. UN TAUX D'ENGAGEMENT ET UN NIVEAU D'EXÉCUTION GLOBALEMENT CONFORMES AUX PRÉVISIONS

1. Des modalités de versement des aides encadrées par décret

Les modalités de versement des aides du FEI sont fixées par les décrets n° 99-1060 du 16 décembre 1999 relatif aux subventions de l'État pour des projets d'investissement et n° 2009-1776 du 30 décembre 2009 pris pour l'application de l'article 31 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer et relatif au fonds exceptionnel d'investissement outre-mer.

Une avance de 20 % est versée au commencement de l'exécution, sur présentation d'une attestation de démarrage des travaux. À titre dérogatoire, ce taux peut être porté à 50 % en fonction du degré de fragilité

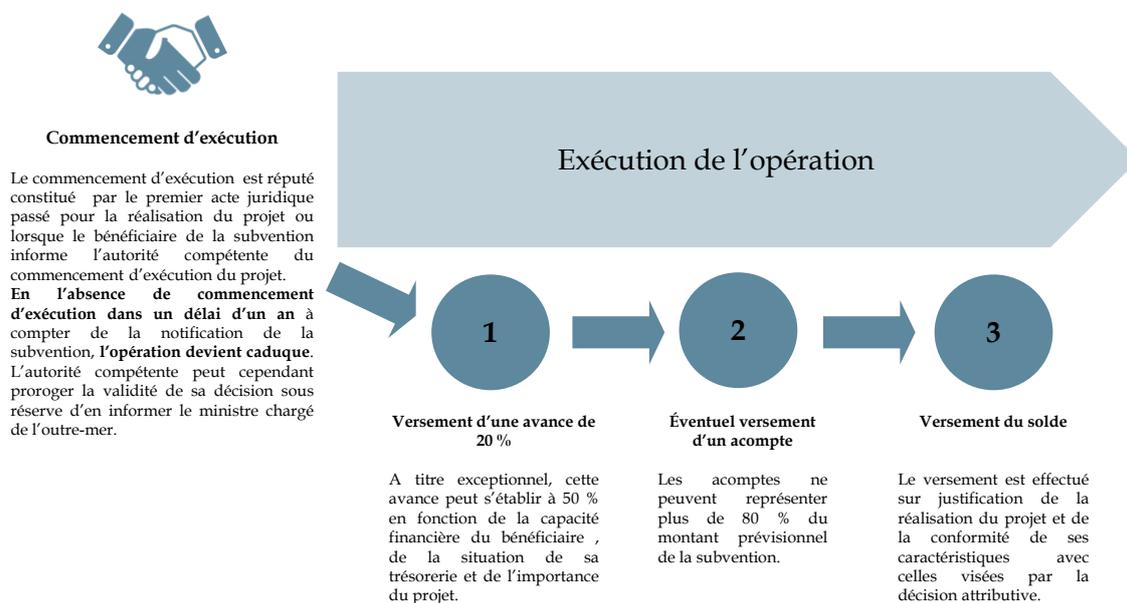
financière de la collectivité bénéficiaire et si cela a pour effet d'accélérer la réalisation des travaux.

Des acomptes peuvent ensuite être versés à la demande de la collectivité maître d'ouvrage, au fur et à mesure de l'avancement réel de l'opération, sur présentation de justificatifs de l'avancement financier (états de mandatements visés par le payeur et situation d'avancement de l'opération certifiée exacte), **dans la limite de 80 % du montant prévisionnel total de l'opération.**

Enfin, le **solde n'est versé qu'après mise en service de l'ouvrage** sur présentation de justificatifs techniques et financiers attestant de la réalisation effective de l'opération et d'un certificat de réalisation établi par les services de la collectivité maître d'ouvrage et d'une attestation de mise en service de l'ouvrage réalisé précisant les conditions de son exploitation.

Les crédits (AE et CP) sont délégués *via* l'application « Chorus » à la demande des secrétaires généraux aux affaires régionales (SGAR) et hauts-commissariats du programme 123 sur les budgets opérationnels de programme (BOP) locaux ou les unités opérationnelles locales (UO) du BOP central.

Modalités de versement des subventions accordées au titre du FEI



Source : commission des finances du Sénat

2. Des engagements globalement conformes aux prévisions mais qui nécessiteront une augmentation significative des crédits de paiement dans les années à venir

S'agissant des opérations engagées au titre du plan de relance, au 31 décembre 2014, après la clôture de certaines opérations dont le coût s'est avéré inférieur à celui initialement prévu, le taux de mandatement s'élevait à 96,7 % pour les opérations de 2009 et 92,9 % pour les opérations de 2010. À cette même date, les restes à payer s'élevaient à 4,1 millions d'euros pour un montant initial d'engagement de 124,4 millions d'euros. Le taux d'exécution global du plan de relance s'élevait à 96,6 %.

Hors plan de relance, le montant total des AE déléguées au 31 décembre 2014 s'élevait à 192,9 millions d'euros. Sur ce montant, 189,3 millions d'euros avaient été engagés (soit un taux d'engagement s'élevant à 98 %) et 97,5 millions d'euros avaient été mandatés. Le total des retraits sur engagement s'élevait à 5,2 millions d'euros.

Fin 2015, la part des opérations soldées par rapport aux opérations engagées s'élevait à 69,7 %.

Si les charges à payer demeurent limitées, d'une part, leur montant a plus que triplé depuis 2012 (passant de 2,6 millions d'euros fin 2012 à 9,6 millions d'euros fin 2015) et, d'autre part, la montée en puissance du FEI à compter de 2013 s'est traduite par une augmentation du montant des engagements et un accroissement des restes à payer. Au 1^{er} janvier 2016, ceux-ci s'élevaient à 100,4 millions d'euros et portaient essentiellement sur les opérations engagées en 2013, 2014 et 2015.

Vos rapporteurs spéciaux considèrent par conséquent que si le taux d'engagement et le niveau d'exécution sont globalement conformes aux prévisions et ne semblent pas devoir susciter d'inquiétude particulière, l'augmentation des AE associée à un fort taux d'engagement nécessite que l'augmentation des CP entamée à compter de 2013 se poursuive dans les années à venir. Vos rapporteurs estiment également indispensable que l'enveloppe ouverte en loi de finances, qui prend en compte le rythme théorique d'exécution des opérations, soit le plus possible préservée afin d'éviter une augmentation du niveau des charges à payer.

Recommandation n° 6 : afin d'accompagner l'augmentation du niveau des engagements depuis 2013 et de limiter l'augmentation du niveau des charges à payer, poursuivre la hausse des CP dans les années à venir et préserver l'enveloppe votée en loi de finances initiale.

IV. UNE PROCÉDURE MIEUX FORMALISÉE MAIS DONT CERTAINES ÉTAPES DEVRAIENT ENCORE ÊTRE PRÉCISÉES

A. UNE PROCÉDURE PERMETTANT UNE CERTAINE RÉACTIVITÉ ET ADAPTABILITÉ

Compte tenu du type d'opérations destinées à être financées par le FEI et de la réactivité qu'elles supposent, le choix a été fait dès l'origine d'**une centralisation de la prise de décision**. L'article 2 du décret du 30 décembre 2009 précité précise ainsi que « *le fonds exceptionnel d'investissement est administré par le ministre chargé de l'outre-mer qui détermine chaque année, dans le cadre d'un appel à projets auprès des collectivités mentionnées au second alinéa de l'article 31 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement des outre-mer, la nature des opérations susceptibles de bénéficier, de manière prioritaire ou exclusive, d'une aide financière du fonds exceptionnel d'investissement au titre de l'année suivante* ».

La procédure est la suivante :

- en fin d'année n-1, le ministère des outre-mer fait parvenir à l'ensemble des préfets et hauts-commissaires une circulaire les invitant à lancer un appel à projets auprès des collectivités de leur département ou collectivité ;

- au niveau local, les préfets et hauts-commissaires sont chargés de diffuser auprès des collectivités locales l'information relative au FEI (délais, modalités d'obtention, documents à fournir, etc.) ;

- dans le cadre de comités techniques de programmation réunissant, sous l'autorité du représentant de l'État, les services techniques et financiers de l'État ainsi que les opérateurs de l'État concernés, un premier tri des dossiers de candidature est effectué. Ces listes de dossiers sont ensuite transmises avant le 1^{er} février de l'année n au ministère des outre-mer classés par ordre de priorité « *au regard des besoins de chacun des territoires concernés, et de l'impact attendu des projets en termes de développement économique et social, de préservation de l'environnement et de développement durable et de promotion des énergies renouvelables* ». Ces listes doivent être accompagnées de notes explicatives précisant, pour chaque opération, son objet, son coût prévisionnel global ainsi que le montant de la subvention sollicitée, son plan de financement et l'échéancier de réalisation de l'opération et des dépenses ;

- le ministre chargé des outre-mer arrête la liste des opérations bénéficiaires ainsi que le niveau de subvention accordé.

Procédure de sélection des opérations éligibles aux aides du FEI

Chaque année	Détermination par le ministre chargé de l'outre-mer, dans le cadre d'un appel à projets, de la nature des opérations susceptibles de bénéficier d'une aide du FEI au titre de l'année suivante
Avant le 1 ^{er} février	Proposition par les représentants de l'État des listes d'opérations susceptibles de bénéficier des aides du FEI, classées par ordre de priorité et établies en concertation avec les collectivités concernées
Le ministre chargé de l'outre-mer arrête la liste des opérations sélectionnées pour bénéficier d'une subvention	

Source : commission des finances du Sénat

La procédure de sélection des projets s'étend généralement sur **moins de six mois**. La réactivité des services de l'État a été fréquemment mise en avant lors des auditions réalisées par vos rapporteurs spéciaux.

Au total, vos rapporteurs spéciaux partagent le constat de l'inspection générale de l'administration qui estimait, dans son rapport d'audit de 2012, que « *cette procédure simple permet de conjuguer initiative locale et centralisation de la décision, cette dernière garantissant a priori le respect des priorités, une certaine neutralité et la possibilité de mobiliser le FEI dans le cas d'un besoin spécifique et/ou urgent dans un territoire* ».

B. EN DÉPIT D'UN FORMALISME RENFORCÉ, UNE PROCÉDURE QUI POURRAIT CEPENDANT ENCORE ÊTRE PRÉCISÉE

Dans son rapport précité, l'inspection générale de l'administration relevait que le formalisme de la procédure était « *insuffisamment respecté* », rappelant qu'en 2010 et 2011 aucun appel à projets n'avait été lancé. De ce point de vue, vos rapporteurs spéciaux ont pu constater que des progrès avaient été réalisés, les circulaires transmises chaque année aux préfets et hauts-commissaires rappelant systématiquement la procédure à suivre.

Par ailleurs, si la mission d'audit conduite par l'inspection générale de l'administration en 2012 regrettait l'absence de documents-types élaborés par l'administration centrale, des progrès ont été réalisés dans ce domaine. Le ministère des outre-mer transmet ainsi à chaque préfecture et haut-commissariat un modèle de dossier de candidature ainsi qu'une convention-type. Cette homogénéisation des

documents représente un réel progrès en permettant, d'une part, un meilleur suivi des opérations tant au niveau central qu'au niveau déconcentré et, d'autre part, de faciliter le travail des maîtres d'ouvrage et des services déconcentrés de l'État.

Plusieurs mesures pourraient cependant être prises pour améliorer encore la procédure de sélection des opérations bénéficiaires des aides du FEI.

1. Une procédure dont certaines échéances mériteraient d'être mieux définies

La mission d'audit conduite par l'inspection générale de l'administration en 2012 appelait à **sortir d'une logique d'urgence au profit d'une logique pluriannuelle**. La détermination pour chaque territoire, à partir de la programmation 2013, de deux domaines prioritaires participe de cet objectif. Pour autant, la spécificité du fonds exceptionnel d'investissement réside dans sa capacité d'adaptation aux réalités propres à chaque territoire. Aussi, **la définition au niveau local d'une programmation pluriannuelle, consistant à déterminer une liste figée de thématiques sur plusieurs années, n'apparaît pas souhaitable**.

Certaines étapes de la procédure pourraient cependant être précisées dans le décret de 2009 afin de renforcer la visibilité des collectivités territoriales. En effet, seule l'échéance du 1^{er} février de l'année n, à laquelle les préfets et hauts-commissaires sont tenus de transmettre au ministère chargé des outre-mer la liste des opérations susceptibles de bénéficier d'une aide du FEI, figure actuellement dans le décret. Il pourrait être envisagé de fixer, d'une part, **la date limite à laquelle la liste des opérations sélectionnées par le ministre chargé de l'outre-mer est rendue publique, qui pourrait être fixée au 30 avril de chaque année**, et, d'autre part, **la date limite à laquelle les représentants de l'État doivent faire parvenir au ministère la liste des deux thèmes prioritaires retenus pour leur territoire**, permettant aux collectivités d'être en mesure de préparer plus en amont leurs dossiers de candidature.

Enfin, certains élus locaux ont indiqué à vos rapporteurs spéciaux ne pas avoir eu connaissance du lancement des appels à projets des différentes programmations, voire de l'existence même du fonds exceptionnel d'investissement. Si la circulaire du 1^{er} décembre 2015 rappelle l'obligation pour les représentants de l'État de lancer au plus tôt un « *appel à projets auprès des personnes publiques concernées* », **il conviendrait que cette obligation soit systématiquement rappelée dans la circulaire qui leur est transmise chaque année, ce qui n'a pas toujours été le cas**.

Recommandation n° 7 : afin de permettre aux collectivités territoriales de préparer plus en amont leurs dossiers de candidature, compléter le décret du 30 décembre 2009 en incluant, d'une part, la date limite à laquelle la liste des opérations sélectionnées par le ministre chargé de l'outre-mer doit être rendue publique et, d'autre part, la date limite à laquelle les représentants de l'État doivent faire parvenir au ministère la liste des deux thèmes prioritaires retenus pour leur territoire.

Recommandation n° 8 : afin de permettre à un plus grand nombre de collectivités territoriales de présenter des projets, rappeler systématiquement dans la circulaire transmise chaque année aux préfets et hauts-commissaires l'obligation de lancer un appel à projets auprès de l'ensemble des collectivités territoriales de leur DOM ou COM.

2. Des critères de sélection qui devraient être plus clairement rappelés

Les critères de sélection sont prévus par l'article 31 de la LODEOM, par le décret du 30 décembre 2009 et les circulaires transmises chaque année aux préfets et hauts-commissaires. Ils s'articulent autour des quatre éléments suivants :

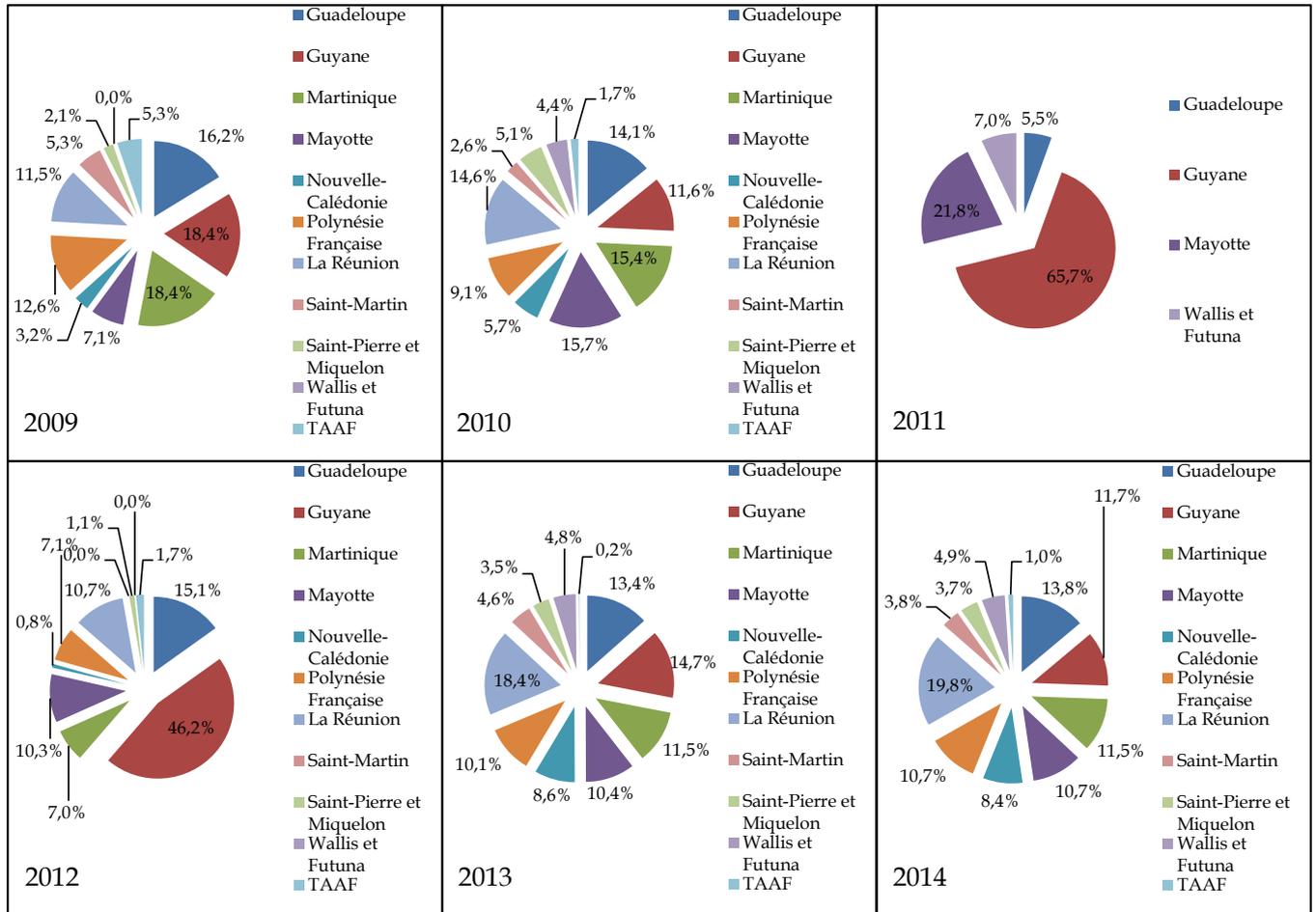
- la **thématique et l'impact économique et social attendu** du projet : l'article 31 de la LODEOM et l'article 1^{er} du décret du 30 décembre 2009 prévoient que les opérations retenues doivent participer « *de façon déterminante au développement économique, social, environnemental et énergétique local* » ;

- la **maturité** du projet : la circulaire du 1^{er} décembre 2015 demande aux représentants de l'État de « *s'assurer de la maturité et de l'opérationnalité du projet retenu, ainsi que de sa sécurité juridique et réglementaire, et de la maîtrise des paramètres conditionnant sa réalisation (maîtrise foncière...)* » ;

- la **concentration des aides** : la circulaire du 1^{er} décembre 2015 prévoit que le taux de subvention du FEI ne doit pas être inférieur à 25 % du coût total de l'opération ;

- une **représentation des territoires la plus homogène possible** : le ministère des outre-mer a indiqué à vos rapporteurs spéciaux chercher systématiquement un équilibre entre les territoires et au sein des collectivités. Ainsi, en début de programmation, **une enveloppe estimative est attribuée à chaque DOM et COM selon une clé prenant en compte la population, l'indice de développement humain et le PIB par habitant**. D'une manière générale, la répartition par territoire des AE semble effectivement respecter les critères de population et de richesse (cf. graphiques *infra*).

Répartition des AE consommées au titre du FEI par territoire



Source : Commission des finances du Sénat, d'après les rapports annuels de performance

Si les critères présidant au choix des opérations éligibles aux aides du FEI sont globalement connus des élus locaux, vos rapporteurs spéciaux estiment que, pour éviter tout sentiment « d'arbitraire » ou d'incompréhension de la part des collectivités dont les projets n'ont pas été retenus par le ministère des outre-mer, il conviendrait d'en établir une liste précise. Il pourrait en outre être envisagé que **chaque décision de rejet fasse l'objet d'une motivation lorsqu'il existe une divergence entre le classement proposé par les préfets et hauts-commissaires en partenariat avec les collectivités concernées et celui *in fine* retenu par le ministère.**

La circulaire transmise chaque année aux préfets et hauts-commissaires pourrait enfin rappeler l'enveloppe estimative envisagée pour chaque territoire.

Recommandation n° 9 : afin de renforcer la transparence du dispositif, établir une liste des critères présidant au choix des projets et prévoir que chaque décision de rejet fasse l'objet d'une motivation lorsqu'il existe une divergence entre le classement proposé par les préfets et hauts-commissaires en partenariat avec les collectivités et celui *in fine* retenu par le ministère et indiquer dans la circulaire transmise chaque année aux préfets et hauts-commissaires le montant de l'enveloppe estimative envisagée pour chaque territoire.

C. DES DÉLAIS DE LANCEMENT DES OPÉRATIONS POUVANT ÊTRE IMPORTANTS

Si les délais liés à l'instruction et à la sélection des opérations apparaissent satisfaisants, **des retards peuvent être constatés s'agissant du lancement des opérations** liés à la fois à **un engagement juridique et comptable des opérations qui peut intervenir huit à neuf mois après la notification de la subvention** ainsi qu'à **un lancement effectif des travaux pouvant prendre un voire deux ans**. Ainsi, s'agissant des opérations sélectionnées en 2013, seules 23 % d'entre elles ont démarré dans l'année, 44,7 % en 2014 et 39,2 % en 2015.

Cette situation peut résulter de différents facteurs :

- un degré de maturité technique, administrative et financière insuffisant : plans de financement qui ne sont pas « verrouillés », problématiques foncières et techniques qui n'avaient pas été identifiées par les maîtres d'ouvrage, insuffisance de l'ingénierie pour mener à bien les études et travaux nécessaires ;

- des problématiques spécifiques liées à l'éloignement, l'insularité et la saisonnalité ;

- des marchés publics qui s'avèrent infructueux faute de candidat et qui nécessitent d'être relancés.

V. UN SUIVI BUDGÉTAIRE SATISFAISANT, UNE ÉVALUATION DE L'IMPACT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DES PROJETS INEXISTANTE

A. UN SUIVI BUDGÉTAIRE ET D'AVANCEMENT DES OPÉRATIONS SATISFAISANT

Au niveau central, le suivi budgétaire et d'avancement des projets est assuré par le bureau de la dépense de l'État de la direction générale aux outre-mer (DGOM), à partir des tableaux de bord établis par les préfets et les hauts-commissaires transmis chaque trimestre. Les entretiens de gestion avec les responsables des budgets opérationnels locaux du programme 123 « Conditions de vie outre-mer » en juin, septembre et décembre permettent

également de faire le point sur l'état d'avancement des dossiers et d'examiner les moyens de remédier aux difficultés éventuelles qui pourraient être rencontrées.

À l'échelon local, le suivi budgétaire et de l'avancement des projets est réalisé par les correspondants budgétaires au sein des secrétariats généraux aux affaires régionales et des hauts-commissariats. La circulaire du 1^{er} décembre 2015 prévoit l'obligation pour ces derniers d'assurer « *un suivi individualisé de la réalisation physique et financière des opérations jusqu'à leur achèvement et à la mise en service de l'investissement [...] en relation avec chacun des maîtres d'ouvrage bénéficiaires d'une subvention* ».

Par ailleurs, **les conventions passées entre l'État et les collectivités maîtres d'ouvrage** précisent que « *le bénéficiaire s'engage à se soumettre à tout contrôle technique, administratif et financier sur pièces et/ou sur place effectué par le service instructeur, par toute autorité commissionnée par le représentant de l'État, par l'un des autres contributeurs au financement de l'opération, par l'organisme payeur, ou par les corps d'inspections et de contrôles nationaux. Il s'engage à présenter aux agents du contrôle tous documents et pièces établissant la régularité et l'éligibilité des dépenses encourues* ».

Dans l'ensemble, les données transmises par la DGOM à vos rapporteurs spéciaux apparaissent exhaustives et actualisées et n'appellent donc pas de remarque particulière de leur part.

B. UNE ÉVALUATION DE L'IMPACT SOCIO-ÉCONOMIQUE DES PROJETS FINANCÉS QUI DOIT ÊTRE DÉVELOPPÉE

Si le suivi budgétaire et d'avancement des projets semble réalisé de manière satisfaisante tant au niveau local qu'au niveau central, **l'évaluation de leur impact socio-économique apparaît en revanche très insuffisante.**

La circulaire du 18 novembre 2014 transmise aux préfets et hauts-commissaires prévoit certes que « *les opérations retenues dans la programmation devront avoir un fort impact sur l'emploi et la commande publique* » ainsi que la remise d'une « *note de bilan des deux précédents exercices tant sur le volet programmation que sur celui de l'exécution, accompagné le cas échéant, de pistes d'améliorations qui [leur] paraîtraient susceptibles d'être apportées au dispositif lors du prochain exercice* », mais **les bilans qui ont été transmis à vos rapporteurs spéciaux se limitent tous à une description des opérations financées, sans réelle évaluation de l'impact économique et social de chaque projet.**

C'est pourquoi il apparaît indispensable qu'un travail soit mené afin d'aboutir à la définition d'objectifs auxquels seraient associés des indicateurs permettant de mesurer l'impact socio-économique de chaque investissement financé. **Compte tenu de la grande diversité des projets financés, ces indicateurs pourraient à la fois être communs à l'ensemble des projets, permettant ainsi une comparabilité au niveau national, mais également**

spécifiques et déterminés par la collectivité maître d'ouvrage et les services déconcentrés de l'État au moment de la signature de la convention (résultats d'enquêtes de satisfaction auprès des usagers, indicateurs relatifs au nombre d'usagers concernés par l'opération, au nombre d'emplois créés, etc.).

Recommandation n° 10 : afin de mieux évaluer l'impact socio-économique des opérations subventionnées, définir une liste d'indicateurs au niveau national et pour chaque projet.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le mercredi 5 octobre 2016, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a entendu une communication de M. Nuihau Laurey relative aux travaux menés avec M. Georges Patient en leur qualité de rapporteurs spéciaux, sur le Fonds exceptionnel d'investissement (FEI).

M. Nuihau Laurey, rapporteur spécial. - Je souhaite tout d'abord excuser l'absence de mon collègue co-rapporteur Georges Patient, qui est aujourd'hui retenu en Guyane à l'occasion d'un déplacement du ministre de l'intérieur.

Le rapport que nous avons établi porte sur le fonds exceptionnel d'investissement (FEI), qui est un dispositif de soutien de l'État à l'investissement public réalisé dans l'ensemble des collectivités d'outre-mer, dont l'isolement, l'éloignement et d'autres contraintes géographiques et économiques sont souvent à l'origine d'importants besoins en équipements publics.

Le FEI a été créé par la loi pour le développement économique des outre-mer du 27 mai 2009 (Lodeom). Ce rapport est donc établi sept ans après sa création et quatre ans après un premier rapport d'audit conduit par l'inspection générale de l'administration.

Certes, différents instruments ont été créés pour favoriser l'investissement public comme privé en outre-mer, qu'il s'agisse des dispositifs fiscaux en faveur du logement et des investissements productifs ou encore des fonds structurels européens.

Les dépenses d'investissement des collectivités ultramarines sont en outre, en moyenne, plus élevées que celles de leurs homologues métropolitaines.

Pour autant, force est de constater, comme le soulignait l'inspection générale de l'administration dans son rapport de 2012, que *« les besoins en équipements structurants se font plus que jamais sentir dans ces territoires »*.

La création du FEI en 2009 visait à répondre à cette situation en apportant une aide financière aux personnes publiques qui réalisent, dans les départements et dans les collectivités d'outre-mer ou en Nouvelle Calédonie, des investissements portant sur des équipements publics collectifs, lorsque ces investissements participent de façon déterminante au développement économique, social, environnemental et énergétique local.

Au terme de nos travaux, nous avons dressé deux constats sur l'évolution et l'action du FEI depuis sa création en 2009.

Tout d'abord, les crédits consacrés au FEI ont fait l'objet d'importantes fluctuations.

Le FEI a, dans un premier temps, servi de support budgétaire à la mise en œuvre du plan de relance dans les outre-mer. L'année 2009 a été donc une année singulière et les crédits du fonds ont par la suite connu une baisse significative.

Les années 2011 et 2012 ont constitué une période de transition, le nombre d'opérations engagées ayant été très faible au cours de ces deux années.

Le FEI a connu une renaissance avec l'engagement pris par le président de la République lors de sa campagne de dégager « 500 millions d'euros pour l'investissement outre-mer » et « après l'établissement d'un état des retards, de lancer un programme d'investissements publics pour rattraper le retard des outre-mer en matière d'équipements structurants ». Ce constat me semble d'une actualité brûlante avec l'examen à l'Assemblée nationale du projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.

La mise en œuvre de ce programme s'est traduite par une augmentation significative du montant de ses autorisations d'engagement (AE) à compter de 2013, qui sont passées de 10 millions d'euros en 2011 à 50 millions d'euros en 2013, et par une hausse progressive de ses crédits de paiement (CP), qui sont passés de 19 millions d'euros en 2012 à 28 millions d'euros en 2016.

L'augmentation des crédits consacrés au FEI n'a cependant jamais permis d'atteindre le niveau de 500 millions d'euros promis par le président de la République.

S'il nous semble illusoire d'attendre une augmentation significative des crédits consacrés au FEI dans les années à venir, nous appelons, d'une part, à une pérennisation de cet outil, qui a fait la preuve de son utilité - j'y reviendrai dans mon exposé - et, d'autre part, à mettre un terme aux à-coups en stabilisant le montant de ses AE. Une telle mesure permettra certainement d'améliorer la visibilité des collectivités et donc de les inciter à proposer davantage de projets et, nous le pensons, des projets de plus grande ampleur.

Deuxième constat : malgré une dépense qui, comme je viens de l'indiquer, reste modérée, le FEI constitue un dispositif utile, qui a permis de financer de nombreuses opérations d'investissement.

Les clés de ce succès sont à chercher dans les modalités de mise en œuvre de ce dispositif de financement, qui sont particulièrement adaptées aux objectifs qui lui sont assignés.

Tout d'abord, il nous est apparu que la procédure de sélection permettait une prise de décision rapide et efficace.

De manière schématique, le processus est initié à partir d'une circulaire adressée chaque année aux représentants de l'État dans les

territoires d'outre-mer, qui comporte une liste de domaines pouvant faire l'objet d'un financement du FEI.

À partir de cette liste, les préfets et hauts-commissaires définissent, sur la base d'un diagnostic établi en partenariat avec les élus locaux, deux thématiques prioritaires.

Sur cette base, les représentants de l'État doivent lancer un appel à projets ouvert à l'ensemble des collectivités du territoire dont ils ont la responsabilité. Les services des préfetures et des hauts-commissariats effectuent un premier classement des projets qui leur sont soumis. Ces dossiers sont ensuite transmis au ministère des outre-mer.

Après instruction par la direction générale des outre-mer, le ministre chargé des outre-mer sélectionne les projets qui bénéficieront des aides du fonds. Il s'agit d'une décision que je qualifierai de « discrétionnaire », qui ne donne lieu à aucune motivation.

D'une manière générale, il nous est apparu que si la procédure de sélection avait fait l'objet d'améliorations au cours des quatre dernières années, certains points pourraient être clarifiés pour améliorer la visibilité des collectivités porteuses de projets.

Deuxième caractéristique : le FEI est particulièrement adapté au financement d'opérations de taille moyenne portées par les communes.

Entre 2009 et 2014, le montant moyen des opérations s'est élevé à 2,26 millions d'euros. 10 % seulement des projets affichaient un montant supérieur à 5 millions d'euros.

Plusieurs facteurs expliquent cette situation. D'une part, la procédure que je viens de décrire est relativement simple. Elle ne nécessite pas de mobiliser une ingénierie lourde, contrairement aux aides des fonds structurels européens par exemple. Cela correspond donc bien aux projets portés par les communes. Par ailleurs, les thématiques retenues, bien que structurantes à l'échelle locale, sont peu ou pas couvertes par les fonds structurels européens ou les dispositifs fiscaux d'aide à l'investissement.

S'agissant des thématiques, nous considérons que celles-ci couvrent globalement le champ des besoins en investissements publics des outre-mer. Dix domaines d'intervention prioritaires ont été retenus, parmi lesquels l'assainissement et l'adduction de l'eau, le traitement et la gestion des déchets, la prévention des risques majeurs et les constructions scolaires. Ces thématiques sont relativement stables dans le temps ce qui garantit une certaine cohérence d'ensemble.

Nous avons cependant constaté que, du fait de la grande diversité des thématiques couvertes par l'intervention du FEI et du caractère extrêmement large de certains intitulés, dans les faits, l'ensemble des projets proposés par les collectivités ultramarines pouvaient être potentiellement éligibles aux aides du FEI.

De même, nous nous sommes aperçus que, si la définition au sein de chaque territoire de deux domaines prioritaires avait pour objectif de restreindre le champ d'intervention du FEI en fonction des besoins propres à chacun d'entre eux, l'interprétation de ces deux domaines d'intervention prioritaires pouvait être extensive, suscitant une certaine incompréhension de la part des élus locaux.

Enfin, quatrième caractéristique : le taux de financement du FEI apparaît élevé au regard des autres instruments existants.

La participation du FEI a atteint en moyenne 44 % du coût des investissements réalisées entre 2009 et 2014. Ce taux, très variable selon les projets et les géographies, est très nettement supérieur aux taux constatés s'agissant des contrats de plan État-région par exemple, de l'ordre de 18 % pour le même type d'opérations.

Ce taux de subvention élevé a permis un important effet de levier. En 2015, selon le rapport annuel de performance de la mission « Outre-mer », celui-ci s'est élevé à 3. En d'autres termes, pour un euro dépensé, trois euros ont été finalement investis. Entre 2009 et 2014, 191 millions d'euros d'aides ont été versés au titre du FEI permettant un montant d'investissement de 430 millions d'euros, soit un effet de levier de près de 2,3.

La circulaire du 1^{er} décembre 2015, qui impose aux préfets et hauts commissaires de sélectionner en priorité les projets pour lesquels « le FEI joue un véritable effet déclencheur dans le bouclage du plan de financement tout en écartant les logiques de substitution ou d'additionnalité avec d'autres crédits de l'État », devrait contribuer au maintien, voire au renforcement, de l'effet de levier de ce fonds pour les opérations sélectionnées au titre de la programmation 2016. Nous serons attentifs à ce point lors de l'examen du projet de loi de règlement 2016.

Le bilan que nous établissons de l'action du FEI est donc globalement positif et pour en améliorer l'effectivité, nous avons formulé dix recommandations s'articulant autour de trois axes :

Premier axe : mieux cibler l'action du FEI sur les projets pour lesquels l'effet de levier est le plus important.

La mise en œuvre de cette recommandation passe par une réduction du nombre de thématiques retenues en début de programmation afin d'éviter un risque de dispersion des aides. Elle passe aussi par une limitation stricte du champ des projets sélectionnés aux deux priorités retenues pour chaque territoire.

Il serait également souhaitable de privilégier les projets pour lesquels l'aide demandée représente au moins 40 % du coût total de l'opération, c'est-à-dire ceux pour lesquels l'aide du fonds est réellement déterminante.

Deuxième axe : clarifier certains aspects de la procédure de sélection afin de la rendre plus transparente et plus prévisible pour les collectivités territoriales.

Nous estimons nécessaire que les services de l'État justifient le montant proposé au ministère des outre-mer lorsque celui-ci diffère du montant demandé par la collectivité. Une obligation similaire pourrait être prévue lorsque le montant notifié par le ministère diffère de celui recommandé par les préfetures et hauts commissariats.

Par ailleurs, certains éléments de calendrier pourraient être précisés. En particulier, il pourrait être envisagé de fixer une date limite à laquelle la liste des opérations sélectionnées par le ministre des outre-mer doit être rendue publique.

Certains élus locaux nous ont en outre indiqué ne pas avoir été informés de l'existence du FEI. C'est pourquoi il nous semble indispensable de rappeler systématiquement dans la circulaire transmise chaque année aux préfets et hauts-commissaires l'obligation de lancer un appel à projets auprès de l'ensemble des collectivités de leur territoire.

Pour plus de transparence, nous estimons souhaitable qu'une liste des critères présidant au choix des projets soit établie. En effet, si ces derniers sont globalement connus - population, démographie, difficultés propres à chaque territoire, répartition équitable des aides du fonds - il serait souhaitable de les expliciter de manière beaucoup plus claire et transparente.

Les décisions de rejet pourraient également faire l'objet d'une motivation lorsqu'il existe une divergence entre le classement proposé par les préfets et hauts commissaires en partenariat avec les collectivités territoriales et celui in fine retenu par le ministère.

Il pourrait en outre être envisagé de préciser dans la circulaire transmise chaque année le montant de l'enveloppe estimative envisagée pour chaque territoire.

Enfin, troisième axe : développer l'évaluation de l'impact socio-économique des projets financés.

Si l'aide du FEI est déterminante dans la réalisation des projets financés, nous avons constaté que les projets, une fois achevés, ne faisaient, en règle générale, l'objet d'aucune évaluation d'impact économique et social.

C'est pourquoi nous proposons que soit définie une liste d'indicateurs au niveau national et pour chaque projet afin de mieux évaluer l'impact socio-économique des opérations subventionnées.

Mes chers collègues, l'ensemble des élus locaux que nous avons rencontrés, dans nos territoires et lors de notre déplacement à La Réunion, ont salué unanimement l'utilité du FEI. Le bilan que nous tirons de cet

instrument sept ans après sa création est donc largement positif. Nous avons d'ailleurs pu constater par nous-mêmes, sur le terrain, l'intérêt économique et social des projets financés qu'il s'agisse d'infrastructures numériques, de constructions scolaires, ou de projets destinés à favoriser le développement économique.

Le FEI n'est donc pas un « gadget » entre les mains du ministre chargé des outre-mer, mais un véritable instrument au service du rattrapage économique et social des territoires d'outremer. Il concourt ainsi à atteindre, ou du moins à tendre vers l'égalité réelle à laquelle nos collectivités peuvent légitimement prétendre et dont malheureusement nous restons encore très éloignés.

Mme Michèle André, présidente. – Nous avons eu, à quelques semaines d'intervalle, deux rapports sur des fonds d'aide aux territoires : celui présenté aujourd'hui sur le fonds exceptionnel d'investissement et celui de Bernard Delcros portant sur le fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire (FNADT).

Je suis surprise que certains élus ignorent l'existence de ce fonds. En général, les élus porteurs de projets connaissent bien les dispositifs d'aide. Est-ce le cas dans l'ensemble des collectivités ? Comment s'effectue la communication autour de cet instrument ? Pouvez-vous, également, nous rappeler comment sont sélectionnés les projets ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Quels types d'investissements sont financés par le fonds ? Existe-t-il de fortes disparités d'une collectivité territoriale à l'autre ? J'imagine, par exemple, qu'à La Réunion et à Mayotte les moyens se concentrent sur la question scolaire.

M. Claude Raynal. – Merci pour cette présentation, qui rappelle que cet instrument fonctionne.

Quel est le nombre de projets retenus par rapport à la totalité des projets présentés, ou, plus subtilement, qui auraient mérité d'être soutenus ? J'aurais, par ailleurs, deux mises en garde : tel que vous nous le décrivez, ce fonds présente l'intérêt d'être assez souple et peut donc répondre aux besoins des collectivités ultramarines. Vous nous proposez néanmoins deux solutions qui pourraient être de nature à le rigidifier. En effet, l'idée de l'enveloppe par territoire risquerait d'empêcher que les moyens soient investis aux bons endroits. Je pense par exemple à la Guyane, à Mayotte ou à La Réunion où les besoins en investissements structurants sont colossaux. Cela n'est pas nécessairement le cas dans l'ensemble des territoires. Garder de la souplesse est une chose importante. S'agissant de l'effet de levier, tout ce qui revient à imposer un seuil d'investissement - en l'occurrence, à plus de 40 % - me semble impliquer une rigidification excessive de ce dispositif, pour lequel la souplesse peut être un gage de réussite.

M. Bernard Delcros. – Sur la question de l'effet de levier, pouvez-vous nous préciser si ce fonds vient en supplément ou en

complément d'autres dispositifs, tels que les fonds européens. Sur la question de la lisibilité, vous avez expliqué souhaiter que les procédures de sélection soient plus transparentes. Pensez-vous que l'appel à projet soit la bonne solution ? Enfin, s'agissant de votre proposition visant à mieux cibler les projets, quels seraient les critères et le rôle des élus locaux ?

M. Nuihau Laurey, rapporteur spécial. – S'agissant de la méconnaissance par les élus locaux de ce dispositif, cela nous a été notamment rappelé à La Réunion, mais une telle situation existe dans d'autres collectivités ultramarines. En Polynésie française, par exemple, de nombreux élus, en particulier parmi les maires, ne connaissent pas le FEI, et s'adressent plus volontiers à la collectivité. C'est pourquoi nous proposons que la circulaire adressée chaque année aux préfets et hauts-commissaires précise que l'ensemble des collectivités doivent être informées de l'existence de ce dispositif.

Les projets sélectionnés ces dernières années concernent en particulier l'adduction d'eau et les constructions scolaires, qui sont les principales demandes des collectivités ultramarines et notamment des plus petites d'entre elles. En 2014, ces deux thématiques représentaient près de 40 % des autorisations d'engagement. Le reste concernait par exemple les infrastructures numériques, le développement des énergies renouvelables, le désenclavement, mais dans une proportion beaucoup plus limitée.

Les projets sont sélectionnés par le ministre chargé des outre-mer, sur la base des recommandations faites par les préfets et hauts-commissaires, après appel à projets. Ces projets doivent entrer dans le champ des deux thématiques sélectionnées conjointement par le représentant de l'État et les élus locaux. En Polynésie française, des projets concernant le développement des énergies renouvelables ont été inscrits au titre de la programmation 2013 mais n'ont pas pu être lancés dans les deux années qui ont suivi en raison de leur complexité. Il serait par conséquent utile que certains critères, tels que le niveau de faisabilité, soient davantage pris en compte.

Nos recommandations ne visent pas à rigidifier cet outil mais à éviter une dispersion des aides, ce qui augmente les coûts de gestion et en diminue l'efficacité.

En théorie, le FEI peut venir en supplément d'autres dispositifs financiers. Il n'y a pas d'exclusivité, mais, bien souvent, le seul financement proposé par l'État est le FEI.

Cet instrument permet le déclenchement de projets qui n'avait pas pu être lancés faute de financement. C'est la raison pour laquelle nous avons souhaité insister sur la pertinence de cet instrument, qui complète d'autres dispositifs plus lourds, tels que les financements européens, qui nécessitent une ingénierie que dont ne disposent pas certaines collectivités, en particulier les petites communes.

M. Philippe Dallier. - Pourriez-vous rappeler l'écart en euros par habitant de l'investissement dans les territoires d'outre-mer et en métropole, ainsi que les écarts au sein même des différents territoires d'outre-mer ? Ce fonds permet-il de les rééquilibrer ?

M. Nuihau Laurey, rapporteur spécial. - Le montant des dépenses d'équipement brut, travaux et immobilisations, par habitant des régions d'outre-mer s'élevait, en 2013, à 210 euros contre 37 euros en moyenne dans l'hexagone. Cet écart tient pour partie à la gestion des routes exercée par les régions d'outre-mer. S'agissant des départements d'outre-mer, le niveau des dépenses brutes d'investissement s'élevait à 134 euros contre 102 euros en moyenne pour les départements métropolitains.

Il y a donc un écart important entre les collectivités ultramarines et les collectivités de l'hexagone. Les aides complémentaires, telles que le FEL, sont donc bien souvent indispensables pour permettre le bouclage d'investissements dans les petites collectivités d'outre-mer.

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur pour avis de la mission « Outre-mer » pour la commission des lois. - Je lirai avec intérêt le rapport de nos collègues Nuihau Laurey et Georges Patient. Pour ma part, j'ai décidé de centrer l'avis que je rendrai sur le budget 2017 sur les moyens octroyés à la justice en outre-mer.

La commission a donné acte de sa communication à M. Nuihau Laurey et a autorisé la publication des travaux réalisés avec M. Georges Patient sous la forme d'un rapport d'information.

ANNEXE

PROGRAMME DU DÉPLACEMENT À LA RÉUNION 14 ET 15 SEPTEMBRE 2015

Lundi 14 septembre 2015

Saint-Denis

- Présentation de l'action et de la gestion du FEI par les services de la préfecture en présence de **M. François Bellouard**, adjoint au secrétaire général pour les affaires régionales, de **Mme Chantal Ambroise**, sous-préfète de Saint-Paul, et de **M. Loïc Armand**, sous-préfet de Saint-Pierre ;
- Visite de l'opération « Ecoboxes ».

Saint-Benoît

- Visite de l'opération « Rénovation de l'école Denise Salai » ;
- Rencontre avec **M. Jean-Claude Fruteau**, député-maire de Saint-Benoît.

Saint-Denis

- Rencontre avec **M. Dominique Sorain**, préfet de La Réunion et **M. Maurice Barate**, secrétaire général.

Mardi 15 septembre 2015

Saint-Paul

- Rencontre avec **Mme Chantal Ambroise**, sous-préfète ;
- Visite de l'opération « Rénovation de la station de pompage du réservoir R12 » en présence de **M. Joseph Sinimalé**, maire de Saint-Paul.

Saint-Pierre

- Rencontre avec **MM. Michel Fontaine**, sénateur-maire de Saint-Pierre, et **Loïc Armand**, sous-préfet de Saint-Pierre.

Saint-Joseph

- Visite de l'opération « Construction de la halle François Mitterrand » ;
- Rencontre avec **M. Patrick Lebreton**, député-maire de Saint-Joseph.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Contributions écrites

- Mme Maina Sage, députée de la Polynésie française ;
- M. Jean-Paul Tuaiva, député de la Polynésie française.

Cabinet de la ministre des outre-mer

- M. Jacques Witkowski, directeur du cabinet ;
- M. Brice Blondel, directeur-adjoint du cabinet ;
- Mme Nathalie Infante, conseillère pour les affaires européennes, l'agriculture et la pêche ;
- M. Jean-Bernard Nilam, conseiller technique en charge du budget, de la fiscalité et de la fonction publique.

Direction générale des outre-mer

- M. Thomas Degos, directeur général des outre-mer ;
- Mme Corinne Minot, sous-directeur de l'évaluation, de la prospective et de la dépense de l'État ;
- Mme Éliane Mosse, adjointe au chef de la mission budgétaire.